




3 1761 11972484 7

CA1
XC 12
-1987
A49

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724847>

CAI
XC 12
- 1987
A49



HOUSE OF COMMONS
CANADA

8

FARM INPUT COSTS

Report of the Standing Committee on Agriculture

JUNE 1987

CA1
XC12
-1987
A49

(8)

FARM INPUT COSTS

Report of the Standing Committee on Agriculture

JUNE 1987

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 32

Tuesday, June 9, 1987
Wednesday, June 10, 1987
Thursday, June 11, 1987
Monday, June 15, 1987
Tuesday, June 16, 1987
Tuesday, June 23, 1987

Chairman: Lee Clark

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 32

Le mardi 9 juin 1987
Le mercredi 10 juin 1987
Le jeudi 11 juin 1987
Le lundi 15 juin 1987
Le mardi 16 juin 1987
Le mardi 23 juin 1987

Président: Lee Clark

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de*

Agriculture

l'Agriculture

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), a study of
farm input costs

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement,
étude des coûts des intrants agricoles

INCLUDING:

Fourth Report to the House

Y COMPRIS:

Quatrième rapport à la Chambre

Second Session of the
Thirty-Third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

STANDING COMMITTEE ON AGRICULTURE

Chairman: Lee Clark

Vice-Chairman: Arnold Malone

MEMBERS

Vic Althouse
Lise Bourgault
Harry Brightwell

Marc Ferland
Maurice Foster
Sid Fraleigh

Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Alain Tardif—11

(Quorum: 6)

Lise Laramée
Clerk of the Committee

MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON AGRICULTURE



Lee Clark
Chairman
Progressive Conservative
Brandon-Souris (Manitoba)



Vic Althouse
New Democrat
Humboldt-Lake Centre
(Saskatchewan)



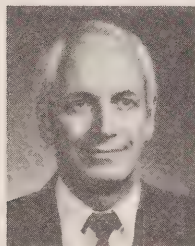
Lise Bourgault
Progressive Conservative
Argenteuil-Papineau (Quebec)



Harry Brightwell
Progressive Conservative
Perth (Ontario)



Marc Ferland
Progressive Conservative
Portneuf (Quebec)



Maurice Foster
Liberal
Algoma (Ontario)



Sid Fraleigh
Progressive Conservative
Lambton-Middlesex (Ontario)



Bill Gottselig
Progressive Conservative
Moose Jaw (Saskatchewan)



Stan Hovdebo
New Democrat
Prince Albert (Saskatchewan)



Arnold Malone
Vice-Chairman
Progressive Conservative
Crowfoot (Alberta)



Alain Tardif
Liberal
Richmond-Wolfe (Quebec)

COMMITTEE STAFF

Committees and Private Legislation Directorate

Lise Laramée, Clerk of the Committee

Thomas Hall, Clerk of Committee

Isabelle Des Chênes, Secretary

Lena L'Ecuyer, Proofreader

Research Staff

Sonya Dakers, Research Coordinator

Len Christie, Research Officer

Sally Rutherford, Research Officer

June Dewetering, Research Officer

John A. Dawson, Economic Consultant

Members' Staff

Myles Frosst, Legislative Assistant

Ellen Monk, Special Assistant

Translation Bureau

Céline Berlanga, Translator

**THE STANDING COMMITTEE ON AGRICULTURE
HAS THE HONOUR TO PRESENT ITS**

FOURTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), your Committee has examined the question of farm input costs and has agreed to report the following.

PREFACE

In the last session of Parliament, the Standing Committee held hearings on the various difficulties farmers across the country were experiencing with low commodity prices, heavy debt loads and falling land values. The Committee explored, with the Farm Credit Corporation, steps being taken by the government to ease the farm financial crisis. The Committee also sought to strengthen the stabilization assistance offered through the Western Grain Stabilization Program to prairie grain farmers, who have been amongst those worst hit by low prices.

Since then the situation has deteriorated. Commodity prices remain low, while production costs are high. This situation exerts great pressure on farm incomes. The Committee considered that an examination of the major inputs which contribute to high production costs might reveal ways in which these could be reduced.

With this objective in mind, the Committee held a series of public hearings to inquire into matters affecting the costs of such inputs as farm finance, farm chemicals, fertilizer, farm fuels and farm machinery.

Although the transportation and storage of agricultural products on their way to markets are not strictly input costs, many of the witnesses raised issues relating to the costs of these functions and so they have been accorded attention.

Between November 20, 1986 and May 29, 1987, the Committee held 20 meetings to listen to the concerns of farm organizations and industry representatives which form the subject of this report. The Committee examined how federal government programs might be altered to help control input costs and makes 34 recommendations on its findings.

The Committee wishes to express its gratitude to the witnesses who made presentations and to the Farm Credit Corporation and Agriculture Canada officials who were very supportive of the Committee in its task.

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER ONE — INTRODUCTION	1
CHAPTER TWO — FARM FINANCE	9
A. Defining the problem	9
B. Meeting the Challenge	13
1. The Farm Credit Corporation's Equity Financing Proposal	15
2. Registered Farm Investment Funds	18
3. Guaranteed Vendor Financed Mortgages	18
4. FCC Lease-purchase Agreements	19
5. Mandate and Role of the Farm Credit Corporation	20
6. Farm Finance Extension Services	22
CHAPTER THREE — FARM CHEMICALS	23
A. Pricing of Farm Chemicals	23
B. Patents and Registration of Farm Chemicals	24
C. Advertising Costs	27
D. The Right to Import Farm Chemicals	27
E. Removing Farm Chemicals from the Market	29
F. Performance of Agricultural Chemicals	30
CHAPTER FOUR — GRAIN HANDLING AND TRANSPORTATION	31
A. Freight and Handling Charges	31
B. Producer Cars	33
C. Variable Rates	34
D. Branch Line Abandonment	35
E. Grain Cleaning	36
CHAPTER FIVE — FERTILIZER PRICING	39
A. Canadian Price Competitiveness	39
B. The Role of Natural Gas in Fertilizer Prices	42
1. Deregulation of Natural Gas Prices	42
2. Taxes as a Cost Component of Natural Gas	43
C. Fertilizer Trade	43
CHAPTER SIX — FARM FUELS	45
A. Fuel Rebates	45
B. Fuel Prices	48
C. Leaded Fuel Substitutes	49
CHAPTER SEVEN — FARM MACHINERY	53
A. Machinery and Productivity	53
B. Importance of Machinery Expenditures to Input Costs	53
C. Price Trends of Farm Machinery and Repairs	54
D. Availability of Parts, Services and Extended Warranties	54
E. Testing the Performance of Farm Machinery	56

CHAPTER EIGHT — INPUT PRICE INFORMATION	59
CHAPTER NINE — CONCLUSIONS	61
APPENDIX A — WITNESSES	63
APPENDIX B — SUBMISSIONS	67

We do not throw out the word “crisis” lightly. The depth of the problem facing western farmers right now is difficult to capture in a five-paragraph newspaper story. Forces are at work, which do not make exciting television viewing, but they exist and they do have an explosive impact. Hard times force farmers to look for ways to reduce their costs in every way possible. It is government’s responsibility to ensure that its policies and programs work in concert with this objective and do not inadvertently hinder farmers’ ability to compete (Roy Cusitar, Vice-President, United Grain Growers, Issue 16:4, 26-3-87).

INTRODUCTION

The present farm situation has been compared to that facing farmers during the Great Depression. Farmers are caught between persistently low commodity prices and rising input costs.

Farm Credit Corporation (FCC) testimony before the Committee revealed the extent of the problem. The Corporation reported that as of March 1, 1987, 21% of its accounts were in arrears, for a value of \$350 million. This dollar amount is up by some 38% over the same period last year. Of this group, there are 6,000 accounts that are two years or more in arrears. Canadian farm bankruptcies rose by 48% between 1986 and 1987.

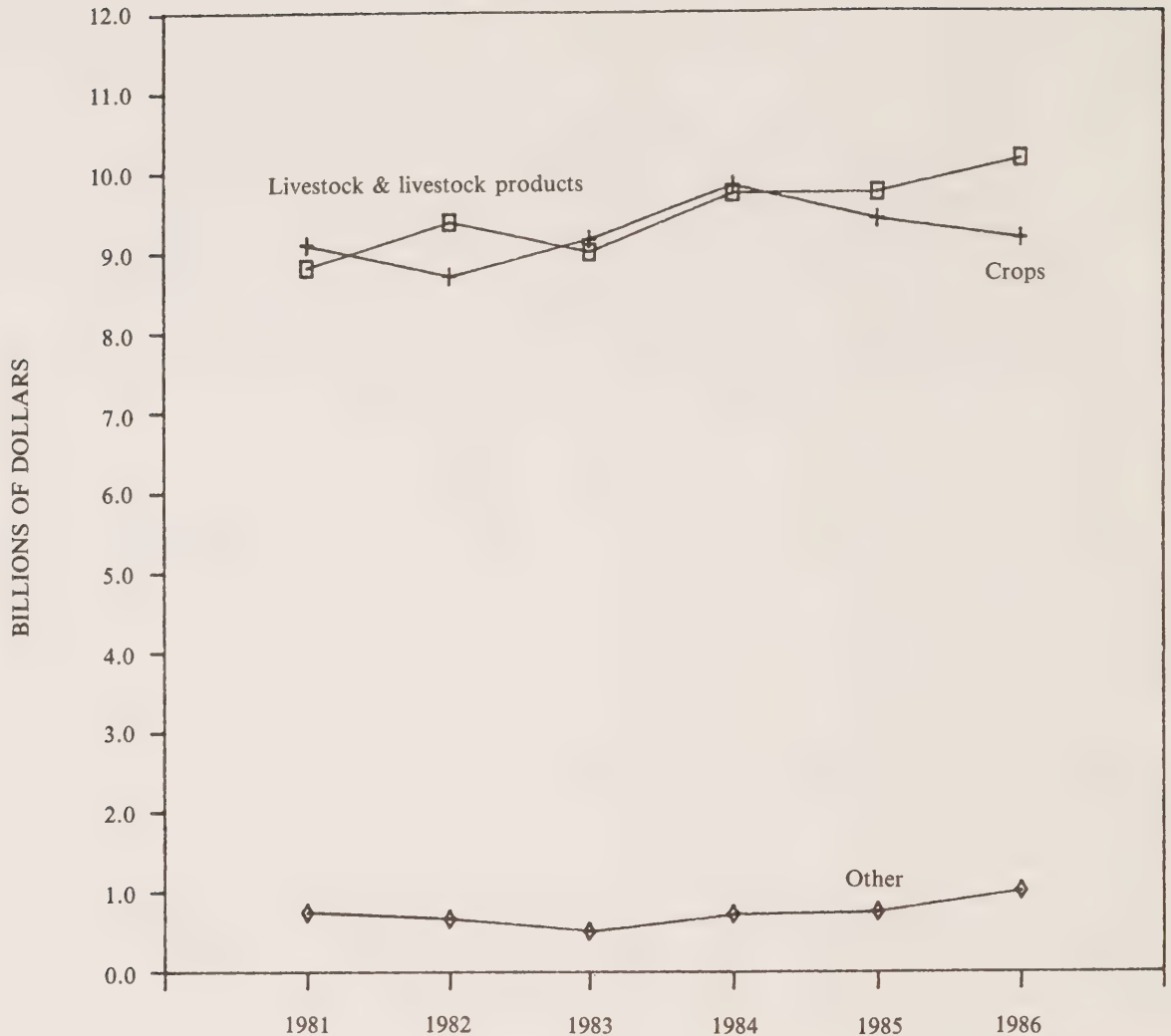
The FCC told the Committee that of the 175,000 farmers with sales over \$20,000, 8% are now insolvent compared to 5% to 5.5% 18 months or two years ago. This figure represents about 14,000 farmers. There are an additional 23% or 40,000 who are having cash flow difficulties, according to the FCC.

The cost-price squeeze produces net income levels in many types of farming which leave little cash flow remaining to cover living expenses, new or replacement investment, or debt servicing. The weak price situation has been particularly acute in grain. On an overall basis cash receipts from farming in Canada rose in 1986, but the increases were confined to the livestock sector. Cash receipts from crops declined for the second year in a row (Figure 1.1). For 1987 Agriculture Canada has forecast that farm cash receipts will remain at about the same level as in 1986, \$20.4 billion, supported by the \$1 billion in payments under the Special Canadian Grains Program.

FIGURE 1.1

FARM CASH RECEIPTS

By type of product



Source: Statistics Canada, *Agriculture Economic Statistics* (21-603), Ottawa, 1986.

The present predicament is most serious for farmers who invested heavily in farmland in the buoyant period of the 1970s and have seen their original investment dwindle between 1981 and 1986 by half in terms of 1981 dollars. It not only represents a loss in farm wealth but also provides no residual equity to assist with any financial difficulties. Since land values are tied to the capability of the land to generate returns, the present cycle will tend to keep land values in a downward spiral.

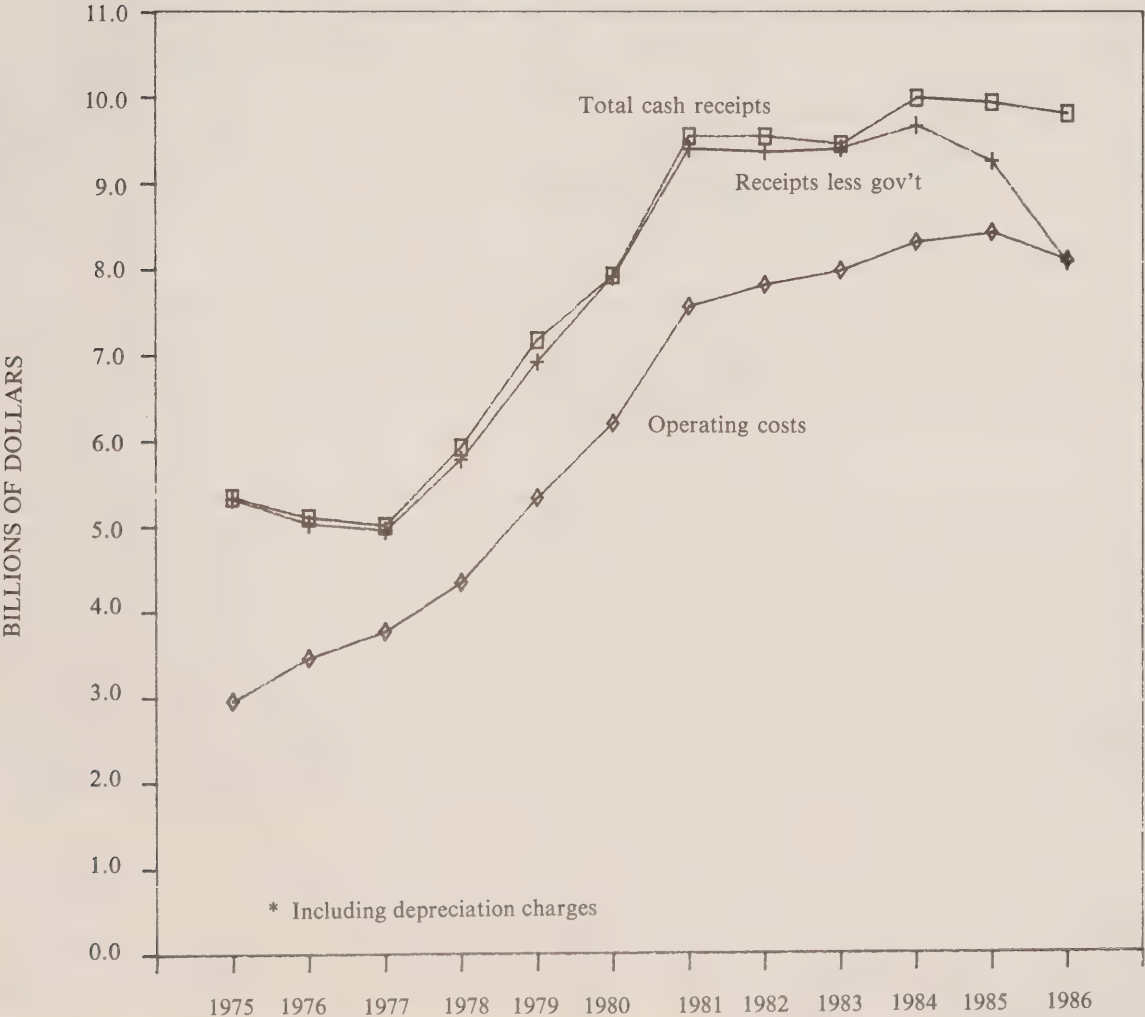
From what the Committee heard, the equity erosion problem is serious. In the late 1970s and early 1980s there was a surge of prices, including prices of many commodities. The rate of increase of the Consumer Price Index rose above 10% for the three years 1980-82, leading to a sharp rise in long-term interest rates during a period of heavy farm acquisition. Commodity prices subsequently dropped off, with livestock prices declining in 1983 and grain prices in continuous decline since 1984 as a result of the world-wide buildup of grain surpluses. Land values, which increased sharply in the years 1978-81,

have now dropped back to their pre-1980 levels. Yet, farmers are now carrying 50% more debt than in 1979. Farm credit outstanding has increased from an estimated total of \$14.6 billion then to an estimated \$22.2 billion in 1986.

In the next section, the Committee will mention some existing financial programs that attempt to alleviate the present financial crisis. The Committee will also discuss financial initiatives that go beyond the present problem to attack excess farm debt through structural adjustments.

The Committee received much evidence of the reduced margin of profitability in farming. The Western Canadian Wheat Growers Association (WCWGA) painted a picture of declining profitability in the prairie provinces whereby government payments were necessary to keep the margin between farm revenues and costs from dropping to zero in 1986 as shown in Figure 1.2. According to the WCWGA, even with government payments, net farm income on the prairies dropped by more than

FIGURE 1.2
FARM CASH RECEIPTS AND OPERATING COSTS*
Western Canada, 1975 – 1986



Source: Statistics Canada, *Agriculture Economic Statistics* (21-603), Ottawa, 1986.

\$200 million between 1984 and 1986. Operating costs as a percentage of cash receipts with government payments rose from 55% in 1975 to 83% in 1986. Excluding government payments, they increased from 56% to 100% over the same period. While the estimates have subsequently been revised somewhat, the evidence of a severe problem is still apparent, with the drop in realized net income from 1984 to 1986 for the prairie provinces currently estimated at \$81 million. The Committee was also told by the Ontario Corn Producers Association that these growers "... have been just as devastated by low grain prices as have the grain farmers of western Canada" (Issue 19:5, 8-4-87).

Industry observers are not optimistic about improved market prices for grains in the near future. Low grain prices are likely to continue as long as excessive grain supplies exist. The FCC witnesses warned that "The coming two years could be the most severe in terms of the adjustment which the industry and FCC may have to deal with, given the growing number of farmers who are in poor financial shape" (Issue 14:5, 24-3-87).

With these prospects, programs to alleviate the financial pressures farmers are experiencing must be directed at the input side of the production equation.

For Canada as a whole, for all types of farming, the largest operating expenses are incurred for machinery expenses, fertilizer, other crop expenses, feed purchases, other livestock expenses, interest on indebtedness and wages to agricultural labour. Interest on indebtedness, accounting for 13.8% of operating expenses for all of Canada in 1986, rose from 13.5% in 1985 after dropping from 19.3% in 1981 when interest rates peaked. Meeting interest payments, never an easy task, becomes much more difficult when there is a sharp drop in the prices of the products sold, as in the prairie provinces where crop sales accounted for nearly two-thirds of cash receipts in 1986. Interest on indebtedness made up 15.1% of total operating expenses in these provinces last year (Table 1.1).

Since declines between 1984 and 1986 have been more pronounced in crop receipts, particularly receipts from grain, special attention will be given in the Committee's report to expense items of particular relevance in the prairie region such as fuel for machinery, fertilizer and pesticides, the latter being the largest item in the "other crop expenses" category.

Expenditures on gasoline, diesel fuel, lubricating oil and grease to run machinery still represent close to half of the operating costs of machinery, even though these expenses dropped back to the 1981 level in 1986 (Figure 1.3). In the prairie provinces the proportion of total expenses for this category was the highest at 9.4%. The main reason for the expenditure decline in 1986 was the drop in prices (Figure 1.4). Fertilizer also represents a major expense in crop production. Expenditures rose rapidly until 1986 when use was cut back. Even so, it still accounted for 13.0% of total expenses in the prairie provinces. Fertilizer prices to farmers have dropped off slightly from the peak reached in 1981. For pesticides, expenditures rose sharply from 1981 to 1985 and then levelled off in 1986. They accounted for 7.4% of total operating expenses in the prairie provinces. Their prices have risen throughout the past decade.

In other parts of the country, other expenses such as wages to agricultural labour, feed and other livestock expenses are relatively more important. Overall, farmers had a total of \$13.2 billion of operating expenses in 1986 and a further \$2.6 billion in depreciation on buildings and machinery. This total of \$15.8 billion, after having declined from \$16.3 billion in 1985, is projected to increase marginally in 1987.

While Statistics Canada and Agriculture Canada do not treat transportation and storage of agricultural products on their way to markets as farm input costs, many of the witnesses raised issues relating to the costs of these functions. Accordingly, the Committee has examined some aspects of how government programs can be altered to help control input costs as well as those coming under the category of farm operating expenses.

TABLE 1.1

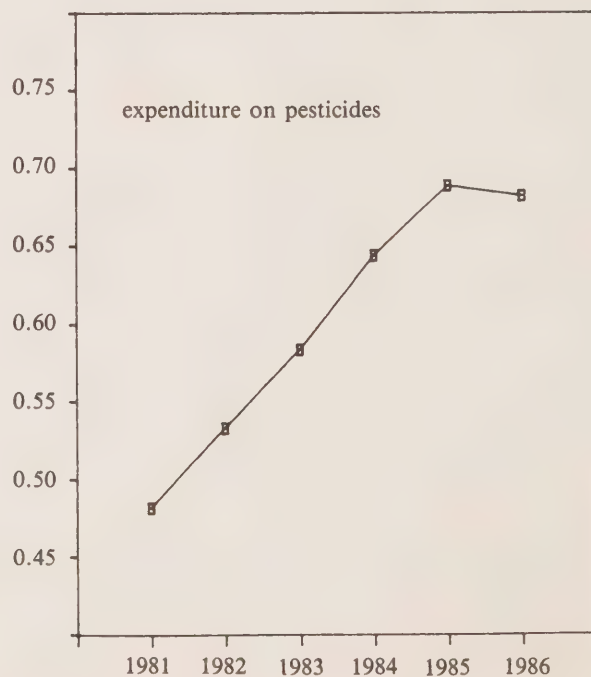
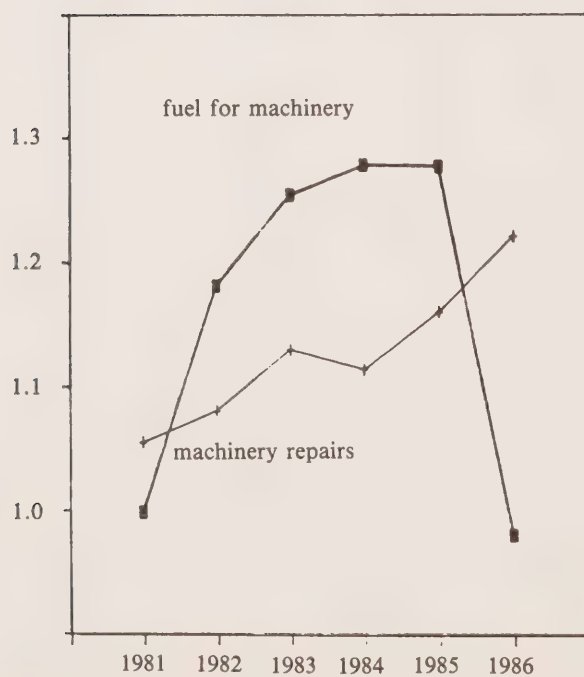
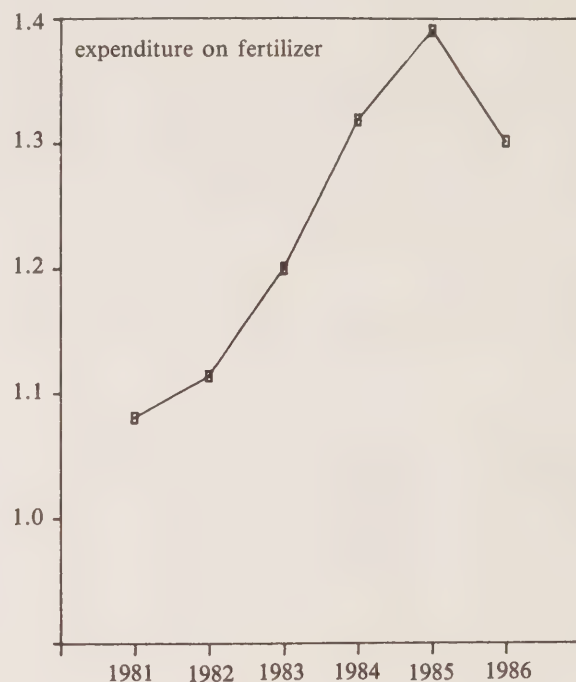
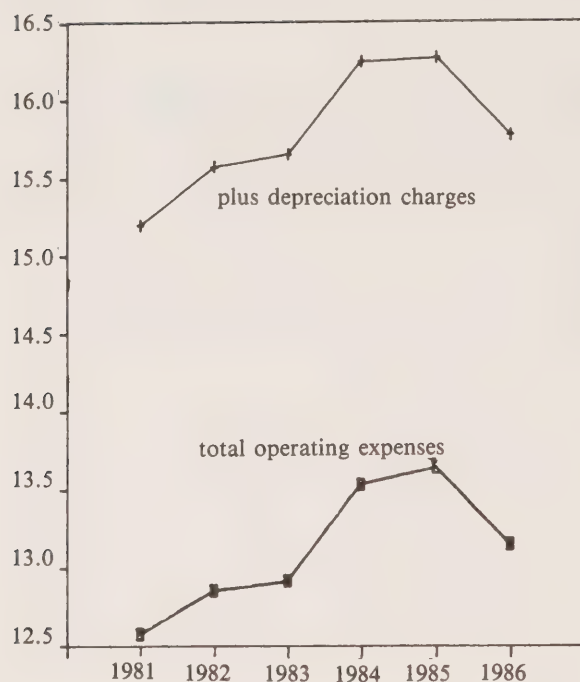
RELATIVE IMPORTANCE OF MAJOR INPUT COSTS AND SOURCES OF TOTAL CASH RECEIPTS BY REGION, CANADA, 1986

Item	Maritime Provinces	Central Provinces	Prairie Provinces	British Columbia
– per cent –				
Property Taxes	1.3	1.3	3.1	2.2
Gross Farm Rent	1.2	2.1	7.8	2.5
Wages to Agricultural Labour	16.6	12.9	7.6	22.2
Interest on Indebtedness	10.0	12.1	15.1	17.6
Total Machinery Expenses	15.0	12.8	20.4	14.3
Fuel	6.7	5.4	9.4	6.5
Repairs	8.3	7.4	11.1	7.8
Fertilizer and Lime	7.9	7.4	13.0	4.5
Fertilizer	7.1	7.2	13.0	4.3
Lime	0.8	0.2	0.0	0.2
Other Crop Expenses	6.8	8.1	10.4	5.4
Pesticides	3.4	3.1	7.4	1.9
Feed	26.6	22.3	5.7	15.8
Other Livestock Expenses	3.0	6.4	2.7	2.9
Repairs to Buildings	2.3	2.5	1.7	2.1
Electricity and Telephone	3.0	3.3	2.5	3.3
Miscellaneous	6.2	8.8	10.0	7.2
Total Operating Expenses	100.0	100.0	100.0	100.0
– per cent –				
Principal Sources of Cash Receipts				
Crops	29.3	27.8	62.5	32.3
Livestock and Livestock Products	66.1	66.6	33.0	62.5

Source: Statistics Canada, *Agriculture Economic Statistics* (21-603), Ottawa, 1986.

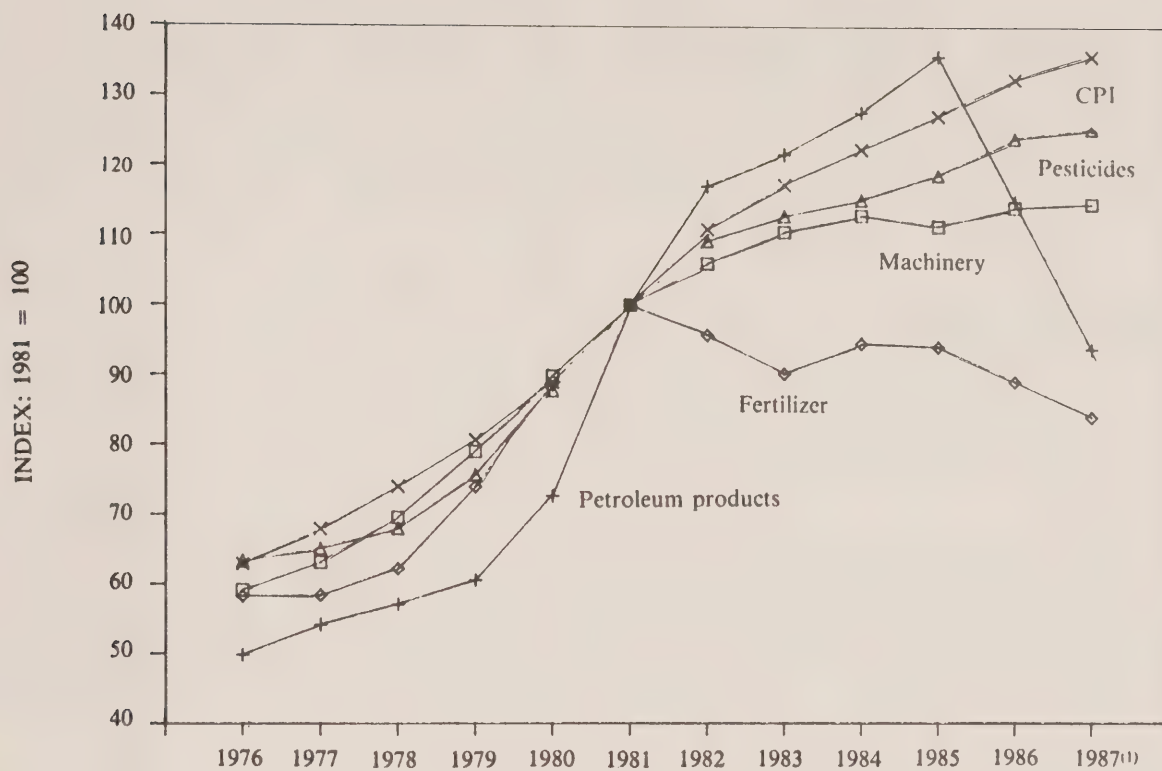
FIGURE 1.3
TRENDS IN SELECTED EXPENSE ITEMS, CANADA 1981-86

Billions of dollars



Source: Statistics Canada, *Agriculture Economic Statistics* (21-603), Ottawa, 1986.

FIGURE 1.4
FARM INPUT PRICE INDEX
 Selected items, 1976 — 1987



⁽¹⁾ FIRST QUARTER

Source: Statistics Canada, *Farm Input Price Index* (62-004), Ottawa, 1987.

Farmers have very few options available for financing long-term investments in capital assets. They must currently make long-term commitments based on short-term information about volatile markets. Few instruments exist through which they can share the risk of such decisions with other investors (Bill Duke, President, Western Canadian Wheat Growers Association, Issue 10:8, 4-3-87).

FARM FINANCE

A. Defining the Problem

Canadian agriculture experienced a period of relative prosperity throughout the 1970s. Farm incomes increased sharply early in the decade and remained high by historical standards, fueled by strong commodity prices and expanding world markets. The industry was characterized by heavy capital investment, rapidly rising land values and increasing reliance on debt financing, which resulted from favourable income prospects and low real interest rates.

As the decade came to a close, few farmers, creditors, or farm finance advisors expected that by late 1981, interest rates would reach unprecedented high levels, that commodity prices would subsequently fall as production outpaced demand on a world scale, and that farm asset values would begin to decline. The combined effects of restricted cash flow, record high interest rates, and eroding equity generated widespread financial stress in the industry, particularly for highly leveraged producers.

Significant increases in debt refinancing activities, accounts in arrears and financial failures since 1980 provide strong evidence of the deteriorating financing situation throughout the industry. Successive years of drought in 1984 and 1985 and deterioration in international commodity market conditions have had an especially devastating impact on income and thus financing conditions Canada-wide, particularly in western Canada.

Quantifying the true depth and extent of farm financing problems among farm businesses must be done with caution: no one financial indicator is sufficient to describe the extent or nature of farm financial problems or a farmer's ability to meet his or her debt servicing requirements. Both Agriculture Canada and the Farm Credit Corporation have estimated the number of farms in financial difficulty by focusing on debt servicing capacity and performance. These two sets of estimates are useful indicators of farm financing difficulty because they both focus on debt servicing.

The Farm Credit Corporation's estimates are based on a survey of farmer financial statements; Agriculture Canada's estimates are based on a survey of creditors' views on the severity of clients' debt servicing problems. Agriculture Canada's estimates are about 10 months older than the FCC's.

The scope of the FCC's categories are broader than those of Agriculture Canada: a farmer would fall into one of the two "difficulty" categories if he met any one of the criteria. Multiple criteria have to be met to fall into any one of Agriculture Canada's "difficulty" categories.

Both sets of estimates suggest that the number of farmers with financing difficulties increased over the course of 1986 and that creditors took a more optimistic view of the farmers' financial situation than the FCC's criteria allow. The reader is reminded both that the definition of financial difficulty is somewhat arbitrary and that a significant number of farmers are experiencing debt financing problems.

The Farm Credit Corporation used its 1984 Farm Survey to obtain estimates of today's conditions. Adjustments were made to asset, debt, income and expense values to approximate current conditions. The results are shown in Table 2.1. As of January 1, 1987, it was estimated that 8.0%, or 13,760 Canadian commercial farmers, could be in a nearly insolvent financial position. Proportionately, the greatest number were in Saskatchewan, followed by Alberta. This group of farmers accounts for about \$1.7 billion of debt. A second group of farmers are in a cash flow difficulty category. Some 23% of farmers are in this group. Those with cash flow difficulties have \$10.3 billion in agricultural debt. The potential exists for some of the debt of both these categories to be non-collectable and lost by lenders. Further projections of agricultural conditions into 1988 with current information suggest that the number in the insolvent category could increase.

TABLE 2.1
CLASSIFICATION OF FARMERS BY DEGREE
OF FINANCIAL STRESS BY REGION
(Excludes farms with sales less than \$20,000)
as at January 1, 1987

Region	Insolvent	Cash Flow Difficulty	Stable	Number of Farmers
Alberta	9.9	22.2	67.9	33,352
Saskatchewan	11.4	28.3	60.3	46,530
Manitoba	5.4	18.3	76.3	17,258
Ontario	6.3	21.6	72.1	40,155
Other Provinces	5.1	21.8	73.1	34,442
Canada	8.0	23.2	68.8	171,465

Source: Farm Credit Corporation, Brief to the House of Commons Committee on Agriculture, March 24, 1987, p. 6.

The Farm Credit Corporation defined farmers as "insolvent" if 40% or more of farm sales were used to service debt, if borrowings exceeded 110% of investments, or if equity was less than 15%. Farmers were classified as being in "cash flow difficulty" if 25% to 40% of farm sales were used to service debt, borrowing was 105% of investment, or equity was between 15% and 40%.

Based on a March 1986 survey, Agriculture Canada has estimated the number of farm borrowers in 'financial difficulty' (Table 2.2). For the purpose of that assessment, farm borrowers in financial difficulty were disaggregated into three categories of financial stress defined as follows: non-viable farms which were generally considered insolvent, with creditors having initiated demand for payment or intending to initiate such action; deteriorating farms where the financial situation was eroding and

could be expected to deteriorate into a non-viable financial situation within two years; and financially vulnerable farms which were expected to continue as viable operations but were experiencing some short-term financial difficulty, usually evidenced by accounts that had recently fallen into arrears. These Agriculture Canada data suggest that 21,050 or 11.7% of farm borrowers were either non-viable, deteriorating, or financially vulnerable.

TABLE 2.2

**ESTIMATED NUMBER OF FARM BORROWERS IN FINANCIAL DIFFICULTY
BY REGION, 1986**

(Per cent of region's farm borrowers in brackets)

	Non-viable	Deteriorating	Financially Vulnerable	Total
British Columbia	175 (2.5)	200 (2.9)	310 (4.4)	685 (9.8)
Alberta	930 (3.0)	1470 (4.7)	2055 (6.6)	4455 (14.4)
Saskatchewan	1115 (2.4)	2480 (5.3)	2950 (6.3)	6545 (14.1)
Manitoba	470 (2.4)	730 (3.8)	1250 (6.5)	2450 (12.8)
Ontario	540 (1.9)	830 (2.9)	1370 (4.7)	2740 (9.5)
Quebec	380 (1.0)	820 (2.1)	1305 (3.4)	2505 (6.5)
Atlantic	290 (3.4)	430 (5.1)	950 (11.2)	1670 (19.8)
Canada	3900 (2.2)	6960 (3.9)	10190 (5.7)	21050 (11.7)

Source: Agriculture Canada, *Farm Financial Assessment Report*, April 1986, p. 4.

Farm cash flow (i.e. total cash receipts less total operating expenses excluding interest charges) has not kept pace with debt servicing requirements (i.e. annual principal and interest charges on all debts) over the past ten years. Although recent forecasts by Agriculture Canada suggest debt servicing requirements as a proportion of cash flow decreased in 1986 and will continue to decrease in 1987, a review of Table 2.3 below indicates that a difficult debt servicing situation remains. Not all of the industry's annual cash flow can be used to service farm debt: it must also meet rising levels of family consumption at least in nominal terms, while sustaining existing levels of productive resources through reinvestment in the farm.

TABLE 2.3
CASH FLOW AND DEBT SERVICING REQUIREMENTS, CANADA

	Cash Flow	Debt Servicing Requirements	
	\$ million	\$ million	per cent of cash flow
1971	1974	534	27.1
1972	2679	567	21.2
1973	3453	746	21.6
1974	4726	949	20.1
1975	5284	1133	21.5
1976	4840	1403	29.0
1977	4476	1618	36.1
1978	5505	1970	35.9
1979	6614	2449	37.1
1980	7018	2969	42.4
1981	8654	3989	46.0
1982	8169	4064	49.7
1983	7644	3637	47.5
1984	8767	3945	45.0
1985	7852	3586	45.7
1986	8837	3153	39.8

Source: Agriculture Canada, *Farm Financial Assessment Report*, April 1986, p. 25.

In 1981, total operating expenses rose 20% over 1980 and interest payments claimed over 19% of total operating expenses. During much of 1981, interest rates rose sharply and many farmers with floating interest rate loans or who were arranging mortgage renewal faced potentially crippling debt payments. Interest payments are still a major expenditure, particularly in western Canada where they comprise over 15% of provincial total operating expenses (Table 2.4).

Among the one-third of Canada's farmers who are the most productive yet carry most of the farm debt, interest payments represent a much larger percentage of their total expenditures. Studies conducted by the Farm Credit Corporation, the Saskatchewan Wheat Pool and others confirm that approximately 30% of producers are responsible for about 75% or more of farm debt, and therefore 75% of the interest paid. For those operators, interest expenses may account for more than half of their total operating expenses. In comparison, farmers whose only debt is operating credit obtained to produce a crop may incur interest expenses representing only 5% of total operating expenses.

The Committee notes that a combination of international and domestic macro-economic factors (e.g. U.S. interest rates; the value of the Canadian dollar; federal government commitment to fiscal responsibility) have encouraged the decline in interest rates in the Canadian economy as a whole and have helped to push FCC interest rates to their lowest levels in seven years.

Declining interest rates are a significant part of the solution to farm financing problems and have an immediate impact on the 60% of farm debt borrowed at floating rates. In other words, if interest rates had not declined from their peak in 1981, farm interest costs would be about \$1 billion more than they are today.

TABLE 2.4
INTEREST ON INDEBTEDNESS AS A PERCENTAGE OF
TOTAL OPERATING EXPENSES*

	<u>1986</u>
Canada	14%
Newfoundland	5%
Prince Edward Island	11%
Nova Scotia	8%
New Brunswick	13%
Quebec	13%
Ontario	12%
Manitoba	12%
Saskatchewan	15%
Alberta	17%
British Columbia	18%

* not including depreciation

Source: Statistics Canada, *Agriculture Economic Statistics* (21-603), Ottawa, 1986.

B. Meeting the Challenge

In response to continuing farm financial problems federal government assistance programs and expenditures, including financial assistance, have expanded substantially in this decade. In 1986 in credit alone the federal government held 24% of the debt outstanding in Canada and extended 4% of the credit. Among the federal government initiatives since mid-1984 directed toward farm financing are the following:

- a special interest rate reduction program for FCC's clients to refinance mortgages at interest rates reduced by about 4.5%;
- FCC's Shared Risk Mortgage Program to reduce the impact of interest rate fluctuations by setting a 2½% ceiling on interest rate changes, and sharing the costs and benefits between borrowers and lenders;
- FCC's Commodity Based Loan Program to reduce the impact of income variability and confer cash flow advantages to the borrower with low equity relative to debt by offering low interest rates on loans and linking debt payments to commodity prices;
- revision of the *Advance Payments for Crops Act* to increase advances for all eligible producers of storable crops except wheat, barley and oats to \$30,000;

- interest free cash advances to farmers of wheat, oats and barley whose grain could not be harvested in the fall of 1985 because of wet or snow-covered fields;
- extension of the Small Business Bond Program for two years for farmers in financial difficulty to provide loans at below market rates usually at half of the prime rate plus 2% – 3%;
- extension of the *Farm Improvement Loans Act* to guarantee commercial loans for certain farm improvements at an interest rate maximum of 1% over the prime lending rate; and
- extension of the *Farm Syndicate Credit Act* to provide FCC loans for the joint purchase of farm machinery or buildings.

Government financial assistance is only a part of overall federal and provincial government expenditures on agriculture which in 1986 reached \$2.9 billion annually. This compares with \$819 million in 1980. These expenditures do not include tax expenditures or operating credit guarantees.

Notwithstanding government financial contributions, the financial outlook for the agricultural sector is still serious and may remain so for some years, given the variability of export markets. To provide some perspective on the costs involved, estimates based on the 1984 Farm Credit Corporation Farm Survey indicate that in 1983 a one-time loan reduction of nearly \$7 billion or, alternatively, an annual interest rate subsidy of \$560 million would have been required to remove all farmers from financial stress. These costs have undoubtedly escalated considerably in the last three years. It would appear that assistance programs alone in an extended period of financial downturn do not answer the agricultural community's needs.

Over the course of the Committee hearings, witnesses expressed much concern with the difficulties of financing the acquisition, maintenance, and expansion of farm businesses, that farm financing difficulties are essentially the result of low incomes and excessive debt financing, and that the debt servicing problem is widespread and must be addressed through long-term restructuring; the traditional farm financing mechanisms of generating funds within the farm, bringing funds to the farm business through off-farm employment and debt financing are no longer appropriate. Debt servicing problems under the prevailing economic conditions suggest that financing alternatives warrant consideration by the federal government.

The Standing Committee in its assessment of the challenges of farm financing, has decided to focus on the new proposals presented to it that appear promising: (1) the equity financing proposal of the Farm Credit Corporation; (2) registered farm investment funds; (3) guaranteed vendor financing; (4) FCC lease-purchase agreements; (5) changes to the mandate of the Farm Credit Corporation; and (6) extension services in the area of farm finance.

In addressing debt concerns, the Committee realizes there is no one solution to current farm financial problems. It will take the will of business and farm leaders, and governments concerned to respond to today's agricultural challenges. Complete financial recovery will likely entail:

- (1) an enduring recovery in international grain markets (e.g. improved grain prices);
- (2) a stable and favourable macro-economic environment (e.g. favourable exchange rates; stable and affordable real interest rates);
- (3) continued financial restructuring within the industry aided, in extreme cases, by readjustment programs (e.g. Farm Debt Review Boards, Canadian Rural Transition Program); and
- (4) provision by governments of short-term income assistance (e.g. Special Canadian Grains Program).

There are no “cure-alls” for farmers in severe financial difficulty but a start must be made to tackle the debt financing issue and help prevent its recurrence. The Committee hopes that its suggestions will be received in this light: not as supplanting the fundamental changes which must occur if farms are to remain viable and competitive, but as providing farmers with a means to respond to changing economic circumstances with better options for strengthening the capital structure of their farms.

1. The Farm Credit Corporation's Equity Financing Proposal

Owners of farm business have three types of financing they can use to establish, maintain, or expand their farm businesses: they can use their own equity; they can use the equity capital supplied by other individuals or institutions; or they can resort to debt financing.

As noted earlier, from the mid 1970s to the early 1980s, low real interest rates, rising farm asset values and favourable commodity markets enticed farmers, their advisors, and creditors to rely increasingly on debt financing as the means of purchasing farm assets. Yet, evidence before the Committee demonstrated that an industry so capital intensive and vulnerable to production and market variability as agriculture could not afford to rely as much as it has on debt financing. The testimony suggests that governments should consider policies to assist farmers in acquiring equity capital of their own. Alternatively, farmers could acquire such capital from other sources.

The precarious position of farmers relying on debt financing was made abundantly clear to the Committee by the evidence of the Western Canadian Wheat Growers Association. In an address to their seventeenth annual meeting, Dr. Daryl Kraft, Professor of Agricultural Economics at the University of Manitoba, provided some useful insight into the current financing crisis facing Canadian farmers. During the 1960s, when commodity and input prices were stable, a farmer could be reasonably assured of meeting his fixed obligations if he had 25% to 30% equity in his operation. The increased volatility of prices and costs throughout the 1970s resulted in a requirement of increased equity, in the range of 50% to 60% in order to be sure of covering fixed costs. According to Dr. Kraft, based on today's situation and intermediate-term market projections, a farmer must have between 70% and 80% equity in order to be reasonably assured of meeting his fixed obligations.

Equity financing has been used extensively in agriculture for many years through partnerships, farm incorporation and leasing. There is a growing consensus, however, that sees a need for an institutional structure for farmers to utilize outside equity capital if they so choose. Much of the interest has been centred around a proposal on equity financing by the Farm Credit Corporation. This interest has been bolstered by witnesses' corroboration that impediments to equity financing are now less relevant; the spectre of losing control of their farms is for many farmers already apparent.

The FCC's intent is to establish a company to purchase farm assets from farmers and lenders, lease and administer these assets, provide extensive management support and counselling to farmers, and offer investment opportunities to investors. The company would provide a means through which farm debt could be replaced with outside equity. The farmer would give up some or all ownership but would retain control and management decision-making power in the existing operation.

A federally-chartered holding company would facilitate the development of provincial investment trust subsidiaries and would provide them with investment and merchant banking facilities. The objectives of such a provincial subsidiary would be:

- (1) to restructure the financial position of farmers who have viable farms and intend to continue farming;

- (2) to facilitate entry into and exit from the industry by farmers;
- (3) to provide lenders with options in administering recovered properties; and
- (4) to provide investment opportunities in agriculture.

Provincial participation in the scheme would be optional. Saskatchewan and Alberta have already indicated interest in the scheme. The initial role of the federal government would be to provide a political and legislative environment for the establishment of the trusts, initial “start-up” capital, and financial support in the form of cash and/or land. If the support were in the form of cash, federal government funding would be on a dollar-for-dollar matched basis with the provinces, to a maximum dollar amount per province. Alternatively, the federal government could provide FCC lands, in which case the provinces would provide a matched cash equivalent of the value of the land.

The provincial trusts would purchase part or all farm assets from farmers and lenders and would give farmers the option to lease back the assets. Properties acquired would be on the basis of their investment value or the productive market value from the expected revenue to be generated from a lease contract, minus the company’s financing and operating costs. The lease would be long-term, up to ten years, and would contain a provision offering the farmer a buy-back option. Payments for the assets purchased from farmers would be up to 80% of the value in cash and the remainder in company shares; payment to lenders would initially be in the form of company shares, but later would be 40% of the value in cash and 60% in company shares. Shares could be purchased by farmers at any time, and could be used as a downpayment to purchase leased assets. Shares would be redeemable in the market when they became publicly traded.

Determination of lease payments and the buy-back option mechanism would be established at the time of purchase of the farm assets. Leases could be of three types:

- (1) cash — a fixed price per unit would be established;
- (2) fixed product — a fixed production equivalent would be established, where the annual lease cost would vary with the price of the fixed amount of product; and
- (3) crop share — revenues and expenses would be received and paid in a fixed proportion established between lessee and lessor.

Contact between the farmers and the provincial subsidiaries would be through federally or provincially certified agents who would assist farmers in developing recapitalization and leasing options. Agents would be largely responsible for providing extensive management support and expertise to the farmers. The farmers would be required to make periodic financial reports to monitor financial performance.

The proposal would contain a provision for privatization within a specified time period after establishment. During privatization, shares would be offered for sale to the public. Convertibility features attached to the initial issues of company shares would prevent these shares from losing their value.

Witness support for this equity financing proposal stems, in part, from potential investors’ interest in agriculture: “There are several sources of capital, such as pension funds, that have a holding period for assets similar to that of a farming operation, and may be interested in the long-term potential investments in agriculture” (Issue 10:8, 3-4-87).

The Committee has already urged the federal government to instruct the Farm Credit Corporation to come forward with the details of its equity financing proposal (Issue 14:3, 24-3-87).

The Committee feels bound to caution against unjustified expectations of the proposal's impact on farmers in serious financial difficulty. Although nearly insolvent farmers would not likely be able to use external equity financing to continue their farm business, such farmers in desperate financial straits might very well be able to benefit from the FCC's proposal in the course of leaving the farm business. Farmers facing less severe financial difficulty, yet nevertheless currently dependent upon operating loans for survival, could turn to outside equity financing as a means of avoiding an expansion or recurrence of their debt problems.

In the Committee's view, the strength of this proposal lies in its potential to alleviate the structural problem of debt. It provides farmers with access to capital markets and substitutes equity for debt. It offers a means for beginning farmers to acquire a farm over the period of a lease without the same risk as acquiring all the assets outright and with a right of first refusal to buy upon lease term maturity.

There are also a number of farmers who would like to retire but cannot dispose of their assets. They would be able to sell their land to the provincial subsidiaries and acquire some shares in the subsidiaries with the expectation of future capital appreciation of share values.

Depending on provincial interest in the scheme, the program offers assistance that is national in scope and which, if it is successful, could build confidence in farm sector investments. It is however not clear to the Committee what incentives exist to entice the participation of other provinces so that the equity concept may become truly national. Presumably, as the concept catches on participation will be forthcoming. The most difficult period will be the early stages of implementation during which, if there is a lengthy implementation lag, initial interest on the part of farmers, other investors, and provincial bodies could decrease.

At the time of the lifting of the FCC moratorium on foreclosures in the spring of 1987, the FCC had about 475 properties on hand, and the number of recovered properties is already growing, now that foreclosures are proceeding. While this scheme offers a means of improved management of recovered properties, using these properties as a basis for the establishment of the subsidiaries would establish a government-owned land bank. It appears to the Committee that the federal holding company will require capitalization of not just land, but also of cash, in its initial investment.

It has yet to be seen whether private investors will find the investment sufficiently attractive without direct government guarantees. It is anticipated that investors will primarily be farmers or farm organizations who see the advantages of being shareholders in such real estate assets. The Committee is optimistic that the convertibility features attached to the initial issues of company shares will encourage interest in the scheme.

The Committee is aware that the Farm Credit Corporation's proposal is not complete. In its present form the proposal leaves certain important questions unanswered. Unresolved concerns include:

- (1) at what cost to the government, if any, would investors be attracted to purchase shares;
- (2) would the equity financing activities of the proposed federal institution be targeted to a specific category or equity level of farmer;
- (3) what constraints would be placed on the equity financing activities of the provincial subsidiaries; and
- (4) what mechanisms would be in place to ensure some consistency of operation across provinces.

The Committee reaffirms its support of the principle behind the FCC's equity financing proposal, but is not in a position to endorse the scheme at this point, in view of the fact that all aspects of the

proposal have not yet been made known. The Committee looks forward to reviewing the Farm Credit Corporation's completed proposal at the earliest opportunity.

- 2.1 The Committee, therefore, urges the federal government to instruct the Farm Credit Corporation and the Department of Agriculture to treat the development of the FCC's equity financing proposal with urgency.**

2. Registered Farm Investment Funds

As noted earlier, the farmer's own equity for the farm business is usually generated from either off-farm employment or the farm operation itself. One means of facilitating owner/operator equity proposed to the Committee by Prairie Pools Inc. was the Registered Farm Investment Fund (RFIF).

Under the proposal, individuals wishing to enter farming could make contributions to a RFIF that would be tax deductible with interest accruing tax free. Upon withdrawal of the funds, taxes would not be assessed, providing the funds were used to purchase capital assets in a farm. In many ways, the operation of a RFIF would be similar to that of the former Registered Home Owners Savings Plan (RHOSP).

Due to tight profit margins and low cash flows, farmers probably have less opportunity to utilize Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) than do other taxpayers. A Registered Farm Investment Fund would provide a means of investing in the farm. For many farmers, investment in the farm is a major source of retirement income. A RFIF would offer a savings vehicle to allow the purchase of initial capital assets during low-income years on an orderly basis. The scheme would also help beginning farmers who are saving to enter farming.

This proposal could complement the FCC's equity financing plan. Farmers who are leasing land could invest in a RFIF as an alternative to, or in addition to, buying company shares. In this way, funds could be accumulated for future capital purchases.

Given the low liquidity of many of today's farmers, a RFIF may be of only limited general benefit; beneficiaries of the scheme would likely be those with considerable taxable incomes. There would also have to be provision made for those farmers who have funds in a RFIF and who find themselves leaving farming.

The Committee feels that the scheme should be targeted toward individuals who wish to enter farming as a full-time career to assist them in the initial purchase of capital assets for their own farm. The Committee believes that the government should encourage equity formation by individual farmers (owner/operators) as another equity strategy to strengthen the capital structure of the farm sector.

- 2.2 The Committee therefore recommends that the federal government review the Registered Farm Investment Fund as an equity scheme for farmers and consider providing the appropriate tax exemptions for registered savings in funds designated for use in farm investments.**

3. Guaranteed Vendor Financed Mortgages

Unifarm presented a vendor financing scheme for the Committee's consideration as a means of transferring real estate without prohibitive costs. In many ways, vendor financing would be a return to financing methods prior to government intervention in agriculture, when private individuals financed much of the transfer of real estate in agriculture. Such loans still represent about 10% of long-term borrowing.

The cost of credit extended by a private individual is usually somewhat lower than the average cost from commercial lenders; vendor financed loans sometimes carry lower or no interest charges, particularly in transfers among family members. This method of financing enables farmers to dispose of their real estate and gain some liquidity at minimum risk.

A vendor financing scheme allows for flexibility between the vendor and the purchaser who can work out a solution particular to the situations of the two parties. It could accommodate intergenerational and other family transfers of real estate. The vendor might be a retiring farmer, who would carry the purchaser either by an agreement for sale or by taking back a mortgage.

Guarantees would encourage individual vendors to extend affordable long-term credit to farmers with the knowledge that in the case of default, the lender would not be out of pocket: "Farmers today face low net returns, high net interest rates and deteriorating asset values. This causes lenders to restrict credit moving capital out of agriculture into other sectors" (Issue 16:10, 26-3-87).

Guarantees to the vendor could be provided by the government in much the same way as it provides guarantees through the *Farm Improvement Loans Act*. Default would occur if the purchaser failed to pay the principal or the interest on the due date, or otherwise breached the terms and conditions of his agreement with the vendor. Options open to the vendor in the event of default could include:

- (1) re-amortization of the loan for a longer period;
- (2) foreclosure and the regaining of title to the property; and
- (3) a request for the guarantor to make payment.

Although the Committee agreed on the principle of government guaranteed vendor financing, it was divided on the extent to which the government should become involved in a scheme which is essentially an unstructured arrangement between two individuals. Unresolved concerns included: how mortgage rates would be determined, who would qualify, and what would be the procedure in the case of default.

4. FCC Lease-Purchase Agreements

Leasing has long been used by Canadian farmers to obtain the use of farmland without the debt financing needed to obtain greater degrees of ownership. It reduces cash flow requirements since lease payments are normally less than mortgage requirements. For the first time in history, over 35% of all farmland is leased land according to the 1986 farm census figures.

Leasing allows the beginning farmer to build equity gradually rather than purchasing a complete farm outright and would facilitate restructuring by farmers currently encumbered with excessive debt. Leasing is also suitable for existing farmers to enable them to meet any temporary or permanent increase in their demand for land.

Proposals put forward by witnesses on leasing were either presented in the context of the FCC's equity financing proposal or focused on the current leasing practices of the Farm Credit Corporation. On the subject of FCC leasing, the Committee has already recommended that the federal government instruct the Farm Credit Corporation to move to longer-term leases of farmland (Issue 14:3, 24-3-87).

Under the terms of its Act, the FCC is normally not able to own land for more than five years. It is therefore unable to lease land for longer than three to four years. Current practice is for the FCC to allow the farmer to purchase the land when the lease matures. The Corporation presently holds land totaling some 200,000 acres across Canada.

The FCC told the Committee in its presentation that it had 6,000 problem accounts which were already two years or more in arrears. Over the next five years, this number is expected to grow substantially. The Committee is hopeful that the debt on some of these accounts will be restructured for the farmer through equity financing or the mediation process of the Farm Debt Review Boards. For those cases that are handled within the FCC itself, or for farmers who for one reason or another prefer to lease rather than own land, longer-term leases, in the Committee's opinion, would be beneficial. They would foster a longer planning horizon; they would allow a longer period to acquire savings; and they would provide the means and impetus for a future purchasing option.

Although the FCC would incur some costs to increase staff requirements to handle a longer-leasing program, assistance in negotiating lease arrangements could be provided by the aforementioned federally or provincially certified agents, who would be administering the equity financing arrangements of farmers. They would be able to guide farmers to the best option for their own particular situation.

For FCC to take on longer-term leasing, its legislation would have to be amended to allow it to own property for more than the present five-year period to which it is restricted. It would also have to gain the agreement of provincial governments. There is some urgency, therefore, according to Committee members, to proceed expeditiously and provide the FCC with a more flexible tool to assist farmers to cope with today's market conditions. Given the severity of farm financing problems, the Committee believes that the FCC needs greater latitude to allow farmers to lease land on a longer-term basis than five years, and to permit farmers to purchase or repurchase the land when the financial situation improves. The purchase option is important, both for the individual farmer, and for the farm community who may have concerns about the FCC becoming a permanent landlord.

2.3 The Committee recommends that the federal government take whatever legislative steps would be necessary to allow the FCC to hold land for longer than five years and encourage the FCC to provide long-term leases with an option for the tenant to renew the lease or buy back the land at the end of the lease agreement.

5. Mandate and Role of the Farm Credit Corporation

Witnesses raised many questions about the FCC's role in providing assistance to farmers, particularly concerning interest rate relief. Should the FCC become the primary farm lender, especially of fixed-rate long-term loans? Should the FCC become the guarantor of loans made with commercial lending institutions? Should the FCC serve as a reduced interest rate lender, offering loans to farmers at below market interest rates? In sum, should the mandate of the FCC be changed and/or expanded to provide greater financial relief to farmers?

Several farm organizations called for expansion and restatement of the Farm Credit Corporation's mandate to provide greater financial relief to farmers: "We support the Farm Credit Corporation and request broadening of its mandate, and encourage the introduction of innovative financing concepts which may benefit producers" (Issue 20:5, 9-4-87).

The Farm Credit Corporation was established in 1959 by the *Farm Credit Act* (FCA) as a federal government crown corporation reporting to Parliament through the Minister of Agriculture. It became the successor to the Canadian Farm Loan Board.

The FCC's role is to provide financial services to enable Canadian farmers to establish, develop, and maintain viable farm businesses, through the use of long-term credit. Until April 1982, funds for FCC programs were borrowed exclusively from the Minister of Finance; since that time, funds can be

borrowed from the Minister of Finance and from domestic and international financial markets, subject to the approval of the Minister of Finance. FCC lending rates are based on the FCC's cost of funds plus a margin rate sufficient to cover all operating costs and loan losses and to provide a return on contributed capital; the rates are reviewed at least monthly.

The FCC focuses on helping farmers who have both the resources and the ability to survive in agriculture, but who are unable to obtain suitable financing from commercial lending institutions. It serves the higher risk portion of the long-term farm credit market. In addition to funding, the FCC makes counselling and assistance in the planning, organization, and development of farm businesses available to all applicants and borrowers.

The FCC makes loans available to farmers for: the purchase of farmland; the building or modernization of farm buildings; the purchase of livestock and equipment; the refinancing of debt; and other purposes that will facilitate the efficient operation of the farm unit.

Loan applicants must be Canadian citizens or permanent residents, and must be of legal age to enter into a mortgage agreement; farming must be a full-time occupation. Loans have renewable terms of 5, 10, 15 and 20 years.

Under the present economic conditions, because it serves the higher risk portion of the long-term farm credit market, the FCC has gradually become more and more a lender of last resort: "We believe the Farm Credit Corporation should be instituted again to be not a lender of last resort but a total lender to agriculture" (Issue 17:7, 31-3-87). The Committee shares this view. As the farmers' fortunes have declined, so have the FCC's, as described by the FCC Chairman, Eiliv Anderson: "I suppose the way to put it is if we were a private company, not being a subsidiary (of the federal government), we would be bankrupt at this time and out of business; but as we are a subsidiary of a larger company that is solvent, we still are solvent" (Issue 27:34, 21-5-87).

The Committee notes that the Farm Credit Corporation will be essentially dependent on funds from the federal government's Consolidated Revenue Fund: after suffering a loss of \$90 million over the last year it may have to show a similar loss this year, "or slightly higher." Again, in the words of its Chairman, "I suspect this year we will be in a negative equity position" (Issue 27:34, 21-5-87).

In view of both the severity of the Farm Credit Corporation's financial position and the increased demand for expansion of the FCC's mandate, the publication of the results of the two-year review of the Corporation's future role and ability to provide affordable financing to the farm community at stable interest rates, is long overdue.

2.4 The Committee recommends that the federal government instruct the Farm Credit Corporation to complete its mandate review and consequent long-term strategy for fulfilling its mandate and that it assign these tasks a very high priority.

Even though the Committee has concerned itself primarily with the problems farming operators are experiencing, the present situation is a particularly discouraging one for those individuals who want to enter farming today. Most provinces offer beginning farmers loans with favourable conditions, interest rate relief or some other incentive. Terms differ across the country and the Committee feels that there is a need on the part of the provincial governments to work towards uniformity in assistance for beginning farmers. The Committee would like to stress the importance for the provinces to continue refining these programs, bearing in mind they should be designed so as to avoid leading to excessive capital costs for land.

Committee members stressed the importance of the role of the FCC in meeting the needs of beginning farmers and safeguarding them from the impact of high mortgage rates on land purchases. Some of these farmers may want to acquire their farms through intergenerational transfers. The Committee believes the FCC should devise programs to ease the transfers from one generation to the next by providing beginning farmers with low-cost mortgages and retiring farmers with more secure futures.

2.5 The Committee urges the FCC to recognize the unique financial problems faced by beginning farmers and design its programs accordingly.

6. Farm Finance Extension Services

Farming has become increasingly capital intensive. The demands on farmers to exercise financial management skills (i.e. to choose the most appropriate mix of financing instruments) have increased commensurately. How much debt financing, owner equity, and external equity financing are required for a successful farm business? A farmer must pay as much attention to these questions as to those regarding other inputs. Only by selecting the right mix of financing instruments will the farmer be able to see his or her farm survive, grow and be profitable.

The call for additional extension services in the area of farm financial advice has been made by the Farm Credit Corporation and other witnesses in the context of the equity financing proposal. The Committee would welcome the inclusion of farm financing extension services in any equity financing proposal, such as that of the Farm Credit Corporation.

A sound financing strategy will not guarantee financial success any more than a sound production or marketing strategy. Only stronger management skills in all three areas will increase the farmer's chances at maintaining the family farm.

2.6 The Committee recommends that the federal government work with provincial governments, lending agencies, and private consultants to provide all farmers — not just those farmers in financial difficulty — with extension services in the area of farm financing.

The Committee supports this latter recommendation with the observation that farm financing extension services are now being offered, in effect, to farmers and creditors appearing before Farm Debt Review Boards. Had beginning and developing farmers and their creditors been more aware of the dangers of excessive debt financing in the last decade, current financing difficulties and financial stress might not be as prevalent in the industry today.

... the company determines what their product is worth to a farmer and then they charge accordingly ... The problem with this pricing to value policy is that it siphons off any benefits a farmer may derive from improved efficiency. ... the seller knows the farmer will have large losses if he does not use the product (Jim McCutcheon, Past President and Chairman of the herbicide committee, Manitoba-North Dakota Zero Tillage Farmers' Association, Issue 5:8, 20-1-87)

FARM CHEMICALS

A. Pricing of Farm Chemicals

In 1986, \$682 million was spent on farm chemicals. Saskatchewan is the largest user of farm chemicals, with expenditures of \$232 million; Alberta follows with \$142 million; Ontario with \$133 million; and Manitoba with \$110 million.

The Statistics Canada farm input price index shows that since 1981, the rate of price increase has been higher in western Canada, except for 1985 and the beginning of 1986 when the price of farm chemicals rose faster in eastern Canada. The testimony of a number of witnesses appears to have been borne out; they stated that, as the cost increased and commodity prices fell, farm chemical use would decline. Purchases of farm chemicals in the prairie provinces fell by 2.9% in 1986.

Farmers in general, and the witnesses who testified before the Committee in particular, appear to be sceptical of the pricing structure of farm chemicals. This does not mean that farmers are blind to the realities of the market place. As expressed by the Ontario Corn Producers Association: "Farmers should be pleased that good profits are made by the manufacturers of certain herbicides. Potential for large profit helps counterbalance the high risk (of developing a commercial product) and the possibility of large losses" (Issue 19:7, 8-4-87). As a result, farmers are able to obtain the chemicals that they need.

About 20 companies share the farm chemical market: some are subsidiaries of big firms like Monsanto, Ciba-Geigy, Hoechst; some are independents like Interprovincial Co-operatives and the United Grain Growers; and some are primarily distributors. Canada actually manufactures only one active ingredient; the rest are imported, either as individual active ingredients or in already compounded form.

The similarities among various products can lead to intense competition, which forces the companies to develop aggressive marketing strategies. Because of this competition, and the restricted number of companies, financial data on the farm chemical market are often kept confidential. Expenditures on farm chemicals may be noted by Statistics Canada, but information on the economic

performance of chemical manufacturers is difficult to obtain. The corporate financial statistics published by Statistics Canada give an overview of the pesticides sector without distinguishing among the various possible uses; consequently, it is not possible to draw a reliable portrait of the agrochemical market from those data.

The Committee asked for and received from the Crop Protection Institute of Canada (CPIC) information on the financial picture of the agricultural chemical industry.

The data received for 16 companies showed that profit figures have declined since 1983 for agricultural chemical producers to a net profit of 2.2%. CPIC officials told the Committee that the products registered and sold in Canada and around the world have to carry the costs of all of the products that do not make it out of the laboratory.

The research and development costs of identifying potential successful products is becoming more expensive. The average cost of the development of a new product on an international basis is estimated to be \$40 million in the mid-1980s. It would appear that the success rate is becoming smaller and smaller as the identification of new and innovative products becomes more difficult to make. In the 1960s 3,000 to 4,000 compounds had to be screened to find a successful one. In the 1970s this ratio was 1 to 7,000 to 10,000. In the 1980s it is 1 to 15,000 to 17,000 and by the 1990s it is expected to be 1 to 25,000 compounds.

The Committee heard that agricultural chemical companies in Canada spend \$25 million per year on research, primarily on field testing. Much of this amount is spent on toxicological studies to meet the registration standards for farm chemical products in Canada.

Representatives from CPIC told the Committee that the price of existing farm chemicals must reflect these research costs, the cost of registering products, the cost of equipping and operating production facilities and the cost of environmentally acceptable waste disposal. Sufficient profit must be generated by sales if a portion is to be reinvested in further research — to benefit both the health of Canadian agriculture and of the industry's profit picture. CPIC told the Committee that the price levels of farm chemicals being charged in Canada are fair and reasonable, given the high research and development costs in the industry and the corresponding high risks inherent in that research, including extra costs to meet Canadian requirements.

This explanation does not, however, reassure the farm community that farm chemical prices will fairly reflect real costs in the future. The Committee considers that price monitoring could assist in allaying their fears and has made a general recommendation in reference to monitoring input prices in a later section.

B. Patents and Registration of Farm Chemicals

Farm organizations expressed considerable concern that federal patent legislation and registration policies hamper competition in the farm chemical market by making entry into the market place difficult and costly.

Products patented in Canada presently have patent protection for 17 years under the *Patent Act*, which falls under the jurisdiction of the Department of Consumer and Corporate Affairs. In reality, this does not necessarily mean that the chemical receives a full 17 years market protection. To be sold in Canada, farm chemicals must also be registered under Agriculture Canada's *Pest Control Products Act*. To obtain registration a company must provide a voluminous data package, which can cost up to \$7 million to prove that it meets safety, merit and value standards. A company cannot apply for registration until the product has been patented. It can take from two to four years after the granting

of the patent for a company to assemble the required data package for registration. Because of its volume, the evaluation of the data may take from one to three years. Once the data is evaluated and accepted, registration most often occurs in years 3 to 6 of the patent period. Thus, the actual market protection available to a product is not the entire 17-year patent period but is most often 11 to 14 years after the product comes on the market.

From 1980 through to June 1, 1987, this period of patent life was effectively extended in perpetuity by a registration policy authorized under the regulations of the *Pest Control Products Act* called Product Specific Registration 80 (PSR 80). Many witnesses singled out PSR 80 as being responsible for the lack of competition in the farm chemical market place and therefore the high cost of farm chemicals.

Before 1980, to obtain registration, data owned by one company could be used to support another's products, i.e. all data were used in common for all registrants. There was no protection of data generated to achieve registration, or, in other words, no data ownership. But, in the late 1970s, concerns arose about micro-contaminants in the active ingredients that form the basis of farm chemicals. The perceived solution was for registration to require that the source of the active ingredient in each formulated product be known and that each active ingredient from each source have its own supporting data base. At the same time, there was pressure from the agricultural chemical industry to recognize data ownership, while Agriculture Canada wanted updated data bases which would confirm the safety of older active ingredients. The department hoped that, if it provided data protection, companies would be willing to carry out additional testing.

Accordingly, Agriculture Canada issued Memorandum R-219 on September 8, 1980. It required that: (1) any new product be supported by its own new data base; and (2) provided unlimited data protection. Before long, however, the department realized that the policy had more disadvantages than advantages. These were expressed by Dr. Jean Hollebhone, Acting Director, Planning and Priorities Division, Pesticides Directorate:

For a start, it promoted monopolies. Once a manufacturer was on the market, he would stay there, and it was very difficult for new sources to get onto the market. Secondly, it did not provide any incentives for these manufacturers or companies on the market to update their data packages. Since they were protected in perpetuity, there was no incentive to provide modern studies. That bothered us considerably, because the keystone of our Act is the determination of safety.

That is the situation that exists with pesticide registration today, that unless a new source of registered active ingredient is prepared to supply a data package to support his source of active ingredient or may obtain (access to data supporting) a registered source from another company. . . he has no access into the market, and we will not register his product. What we would like to do is change it (this policy). Everyone, including ourselves, industry, and growers, realizes it has to be changed (Issue 6:7, 28-1-87).

The effect of PSR 80 on farmers has been significant. With the high cost of producing the full data package required for registration under the policy, only a large corporation which originates a product and which has patent protection has been able to afford to register chemicals in Canada. The extension of right of data ownership in perpetuity under PSR 80, by effectively extending a company's patent rights, made it difficult and expensive for producers of generic products to get their products to market. PSR 80 has therefore been accused of hampering the growth of an agricultural chemical industry in Canada.

Farmers believe that as a result of this situation they have had to pay excessively high costs for a few products. The Manitoba-North Dakota Zero Tillage Farmers' Association told the Committee that, "... the cost to produce that data is simply passed on to the farmer through higher prices in

pesticides, which are protected from competition. The farmer, in effect, is asked to sign a blank cheque in order that Agriculture Canada may secure the data" (Issue 5:10, 20-1-87). Also, it would appear that the cost of registration has prevented the marketing of all but major use farm chemicals (e.g. those used on grains). The financial return achieved with minor use herbicides (e.g. those used on horticultural crops), has not justified the expense of data development even for originating companies with considerable patent protection and perpetual data ownership. Thus, farmers of minor use farm chemical-treated commodities must use less efficient inputs while competing with producers in other countries, particularly the United States.

Agriculture Canada has been holding consultations with the CPIC, individual chemical companies and farm organizations for over two years aimed at coming to agreement on changes to PSR 80. The result is PSR II, an interim policy recently announced by the federal government and brought into effect on June 1, 1987.

PSR II is significantly different from PSR 80 and addresses some of the problems identified by the chemical industry and by farmers. It removes the indefinite data protection provision and places a time limit of 10 years from the date of first registration on exclusive use of data used for registration of farm chemicals. New studies completed after first registration will be protected for 15 years from the date of completion of the new study. This additional protection provides an incentive for companies to update data bases to meet modern safety, environmental and performance standards. It permits and encourages the development of generic products by introducing a procedure which allows the originator and the potential generic formulator to make agreements concerning the purchase of data required for registration. The application of a point system for tests carried out for the purpose of registration, so that chemical companies are credited for studies carried out, will also assist Agriculture Canada in obtaining further tests to update data packages. Overall, the new policy is similar to U.S. registration procedures and to those of GIFAP (Association of the European Chemical Manufacturers), the international organization of the agricultural chemical industry, which are followed world-wide. The Committee is pleased to note that the enactment of the new policy could result in a number of new generics being brought onto the market within the next 18 months.

A study is underway within Agriculture Canada to develop a final policy on PSR which will include an examination of alternatives. A discussion paper outlining various alternatives to a product specific registration scheme that includes significant data protection is being prepared and will be released in the summer of 1987 for consultation. The consultation process will provide an opportunity for a more thorough study of the possible options and will give interested organizations a role in the decision-making process.

The recently announced PSR II policy does not address the issues which many farm organizations brought to the Committee, issues involving changes to the *Patent Act*, for example, compulsory licensing or a royalty system for the funding of data requirements. Witnesses expressed the view that changes to the *Patent Act* to allow a compulsory licensing system would generate competition by allowing for the manufacture of generic copies of registered farm chemicals much quicker than is currently the case. Prairie Pools stated the view that: "... a compulsory licensing system would ensure that those who wish to formulate a chemical are able to obtain a licence to produce a product and in return must pay a royalty to the originator of the chemical. This type of patent protection should induce innovation in the farm chemical manufacturing industry while protecting farmers' interests" (Brief to the House of Commons Standing Committee on Agriculture, April 9, 1987, p. 11).

3.1 The Committee recommends that the scope of the Agriculture Canada study, the discussion paper and the consultations on alternatives to Product Specific Registration II be made broad enough to address in depth farm chemical pricing issues, including a

review of requirements for registration, costs of these requirements to the agricultural chemical industry and to the farmer, and consideration of implementing compulsory licensing and royalty systems under the *Patent Act*.

So that Agriculture Canada may make recommendations based on the consultative process to the government concerning methods to lower farm chemical prices to farmers:

- 3.2 The Committee urges the federal government to implement as quickly as possible the recommendations emanating from the consultative process which would provide lower more competitive prices for farmers and that new policies and/or legislative changes be implemented by July 1, 1989.**

C. Advertising Costs

The cost of farm chemical advertising was a major concern of those who appeared before the Committee. Witnesses believed that the amount of advertising was excessive to the need and that farmers were paying for this advertising through increased chemical prices. They are not alone. In an attitude survey undertaken in 1986 for the Crop Protection Institute of Canada, 85% of farmers felt that advertising adds to the cost of crop protection chemicals. The Committee has learned that, according to unaudited figures supplied by the Crop Protection Institute in October 1985, 6% of the farmers' farm chemical cost (apparently 7% – 8% of the value of factory shipments) goes to advertising. This does appear to be higher than the similar figure for industries as a whole.

As the advertising is based on product differences and not price differences, witnesses stated that farmers believe that this expenditure is of little benefit to them. The fact that over one-third of chemical company personnel work in sales and promotion also leads farmers to question the portion of the prices they pay for farm chemicals attributable to advertising.

The Committee understands that advertising and promotion are marketing tools as important for agricultural chemical companies as for any other industry. It believes that the companies do have every right to market their products as they please; nevertheless, their customers, the farmers, are suffering from extremely depressed commodity prices and are now faced with hard decisions on how to spend their limited operating funds.

- 3.3 The Committee urges chemical companies to become more sensitive to farmers' concerns and their ability to purchase and to temper the advertising expenditures passed on to farmers.**

D. The Right to Import Farm Chemicals

A number of witnesses brought forward issues concerning farm chemicals crossing the Canada-U.S. border.

The Committee heard testimony that, since 1977 when the Canada-U.S. border was closed to user imports of farm chemicals, Canada has been a relatively closed market.

Witnesses believed that the regulations to the *Pest Control Products Act* should be amended to permit the Canada-U.S. border to be reopened to consumer imports of agricultural chemicals already registered in Canada. Although they concurred in a general way with information provided by Agriculture Canada showing that, overall, farm chemical prices are not less in the United States than in Canada, they pointed out that for some individual products there was a significant difference in

price. Witnesses considered that farmers should be able to purchase their farm chemicals wherever they could achieve the greatest saving and one group stated that an open border might put the pressure of competition on Canadian prices and reduce them.

The border was closed in 1977 for a number of reasons:

- Health and safety;
- Security of supply;
- Farmers and equity; and
- Performance warranties.

It is obvious that one of the main objectives of closing the border (increasing basic manufacture of farm chemicals and thus ensuring security of supply) has not been met. In the late 1970s there were three Canadian manufacturers of active ingredients; in the mid 1980s, there is only one. However, the number of formulating plants has increased and many companies have established research farms and are actively carrying out experimental work in Canada.

In terms of securing supply, closing the border may indeed have worked. Canadian farmers have generally been guaranteed a supply of a relatively small number of high cost, major use farm chemicals.

The closed border has not had any significant effect on performance warranties. In 1987 concern for the issue of performance warranties still exists and indeed is growing as evidenced by a pilot project being undertaken by the Crop Protection Institute of Canada and the Province of Manitoba to provide a tribunal to mediate in warranty disputes.

The stated objectives of closing the Canada-U.S. border to the importation by the user of chemicals for personal use, were to benefit the farmer; on the contrary, however, they would appear to have hurt him.

The Committee has given some thought to the issue of importation of farm chemicals. The industry says that jobs will be lost in the Canadian formulating sector but if prices are competitive as the industry claims, opening the border should not disrupt the marketplace in any way. The Committee has no definitive answers to competitive pricing in this country but it does believe that an open Canada-U.S. border could act as a price check as it does in other commodities. While there was broad agreement on the value of an open border, there was a division of opinion on whether the border should only be open to distributors who would meet all the Canadian regulatory standards including labelling and warranties, or whether, as the majority thought, farmers should be able to import for their own use. Opinions also differed over a concern that pesticide companies would require a period of exclusivity to recoup costs of registering a product in Canada. Another concern was that opening the border to individual users would not assist those farmers living some distance from the border.

The Committee fully understands that issues of misuse, health and safety, and environmental protection arise in connection with opening the Canada-U.S. border, even to individual purchasers of farm chemicals registered in Canada. The Committee believes that all Canadian standards set by Health and Welfare Canada, Department of Fisheries and Oceans and Environment Canada must be met under any system that is put into place to reduce costs of agricultural chemicals to farmers.

3.4 The Committee recommends that amendments to the regulations under the *Pest Control Products Act* and other relevant legislation be

made to allow importation by individual users of farm chemicals. The proposed regulatory changes must not jeopardize the health and safety of Canadians and the Canadian environment. These changes should be put in place for the 1988 crop year.

A number of witnesses also pointed out the inconsistency of the policy that bans the use of certain farm chemicals that pose a potential threat to the health of Canadians with the policy permitting foodstuffs treated with these chemicals to enter the country. This inconsistency puts Canadian producers at a disadvantage with producers in other countries, particularly the United States, which export food to Canada, but which have access to these farm chemicals that offer more cost effective pest protection. In the words of the Keystone Agricultural Producers: "Canadian producers are denied access to a variety of potentially useful chemical formulations from other countries . . . supposedly because they do not meet the standards or requirements for registration in Canada, while the same formulations are allowed to reach Canadian consumers by virtue of their having been used in the production of food commodities which we import" (Issue 17:6, 31-3-87).

3.5 The Committee recommends that shipments of food which might contain farm chemical residues imported into Canada be accompanied by certificates signed by the importer stating the type of chemical used and the level of chemical residue present.

Canada's major foreign supplier of farm chemicals and foodstuffs is the United States and variations in the registration procedures in the two countries already pose a significant cost for Canadian farmers.

3.6 The Committee therefore recommends that a greater effort be made to reconcile the farm chemical registration procedures of the United States and Canada and other countries.

E. Removing Farm Chemicals from the Market

Several farm groups expressed concern about the removal of farm chemicals from the market. Although 2,4-D was the chemical most often referred to by western producers, the Ontario Corn Producers Association reminded the Committee that Alachlor had already been removed from sale. Both these chemicals have been widely used because of their effectiveness and relatively low cost. The use of other chemicals would be considerably more expensive. Also, as in the case of Alachlor, the removal of Lasso resulted in a Canadian monopoly situation for the manufacturer of the only major competitive product. Moreover, 2,4-D substitutes are all of higher cost. Witnesses stated that products should not be removed from the market without a public review and valid scientific data justifying the action.

The Ontario Corn Producers stated that the present provisions of the *Pest Control Products Act* for the withdrawal of products from the market do not serve the interests of the farmer; they do not make determination on the basis of risks relative to benefits. In making these assertions, farmers are not taking health concerns lightly. As the Committee was reminded, farmers also have families and are also consumers of chemically-treated foodstuffs.

The Committee believes that it is well understood by farmers that where the risk of keeping a product on the market is deemed to be greater than the benefit of its use, it must be removed from sale. Nevertheless, the Committee is concerned that agricultural chemicals currently used and suspected to be harmful to the health and safety of Canadians should not be prematurely removed from sale.

- 3.7 Recognizing the Minister of Agriculture has the right to temporarily ban agricultural chemicals, the safety of which has been called into question, the Committee recommends that a public review be undertaken before agricultural chemicals are permanently removed from sale.**

F. Performance of Agricultural Chemicals

The performance of agricultural chemicals and the inadequacy of product performance guarantees were also discussed. The Committee is aware that the majority of farmers do not face problems of non-performance, but for those who do, the results, perhaps the loss of a crop, can be costly. From the testimony of the witnesses the Committee concludes that instructions for use of some farm chemicals have not been adequate, and that the chemical companies have sometimes been reluctant to share with the farmers the responsibility for non-performance of an agricultural chemical. The Committee therefore endorses the pilot project being undertaken by the Crop Protection Institute of Canada with the cooperation of the Province of Manitoba to establish a tribunal which would settle complaints about the failure of agricultural chemicals to perform as advertised.

- 3.8 The Committee recommends that Agriculture Canada Pesticide Directorate work with provincial governments, the Crop Protection Institute of Canada and farm organizations to develop standards for performance of agricultural chemicals and to ensure that an effective mechanism exists to hear and settle complaints in each province.**

The price farmers receive for their products at the farm gate is, of course, at the world price less the cost of getting the product to world market. It is bad enough that world prices are extremely depressed. It is unforgivable that the slim margins that do exist are further reduced by inefficiency within Canada in getting the products to port (Roy Cusitar, Vice-President, United Grain Growers, Issue 16:5, 26-3-87).

GRAIN HANDLING AND TRANSPORTATION

A. Freight and Handling Charges

Although grain handling and transportation are not strictly input costs, many witnesses appearing before the Committee made excellent cases for these major expenses to be considered in the same way as interest payments, farm machinery and farm chemicals.

In 1986, according to the Canadian Grain Commission, it cost western farmers an average \$42.49 per tonne in elevation tariffs, rail freight, lake freight and marketing charges to ship their grain to the point of export. According to Canadian Grain Commission figures, grain shipped from a mid-point in the Prairies through Thunder Bay incurred costs of \$25.12 in elevation charges at primary, transfer and terminal elevators, transportation costs of \$26.07 (including water transportation costs beyond Quebec City) and marketing costs of \$3.12 (Table 4.1). Charges for grain shipped through the Pacific seaboard are given as \$21.27 in elevation charges, \$6.30 for transportation and \$3.12 for marketing. It should be noted that rail transportation charges do not include the Crow benefit. Total figures for these expenditures were respectively almost \$800 million for handling and \$904 million for railtransportation (made up of the Crow benefit of \$714 million and the producer payment of \$190 million), plus \$239 million for lake transportation, even after most grain handling companies had frozen their elevation tariffs and the federal government had frozen grain freight rates when initial prices were dropped by 20% for the 1986-87 crop. At 1986-87 prices, the direct costs to the farmer would be equivalent to almost one-quarter of the receipts received by farmers.

The federal government has announced that the scheduled 39% increase in grain freight rates scheduled for August 1987 will be kept to a 6% increase because of an injection of \$64 million of scarce government resources. Recently negotiated lake transport tariffs will be slightly lower at \$11.25 per tonne than last year's. Nevertheless, 1987-88 grain prices are on average 20% lower than last year's and handling and transportation costs will increase, even if only slightly. The prices paid by farmers for handling and transportation will be equivalent to an even larger proportion of their revenue. Moreover, charges for seed, pesticides, fertilizers and machinery must also be deducted.

A number of specific issues of concern to farmers were brought to the Committee's attention which are discussed in the following sections.

TABLE 4.1

ESTIMATED COSTS OF MOVING WHEAT FROM A MID-PRAIRIE POINT TO
EXPORT POSITION

COSTS	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
DOLLARS PER TONNE										
PRIMARY ELEVATOR										
ELEVATION ¹	3.72	4.09	4.50	4.50	5.30	5.83	6.18	6.27	6.40	
REMOVAL OF DOCKAGE	.55	.92	.92	.92	1.00	1.00	1.06	1.11	1.13	1.67
SHRINKAGE	.29	.30	.40	.49	.56	.50	.48	.48	.47	.40
CARRYING CHARGES ²	1.98	2.08	3.53	5.37	7.21	5.93	4.39	4.36	6.25	
RAILWAY FREIGHT	5.07	5.07	5.07	5.07	5.07	5.07	5.07	5.64	8.08	6.30
MARKETING										
INTEREST, BANK & OTHER CHARGES ²	1.02	2.14	1.97	1.52	3.43	1.48	.32	.87	1.76	1.77
CANADIAN WHEAT BOARD ADMINISTRATIVE COSTS ²	.76	.90	1.20	1.14	.80	.77	.78	.86	1.34	1.35
TERMINAL POSITION										
STORAGE ²	.55	.46	.54	.67	.55	.85	.89	.92	1.99	2.03
FOBBOING CHARGES:										
-VIA ST. LAWRENCE PORTS ³	2.58	2.64	3.01	3.48	3.77	4.02	4.67	4.90	5.01	5.24
-VIA PACIFIC SEABOARD ⁴	2.65	2.70	3.12	3.42	3.82	4.37	4.74	4.98	5.08	5.23
LAKE TRANSPORTATION ⁵	8.60	9.19	10.21	12.13	14.40	15.82	16.90	17.31	18.32	19.77
TRANSFER POSITION										
STORAGE	.74	.55	.43	.36	.40	.53	.69	.58	1.03	1.45
FOBBOING CHARGES ⁶	.93	1.03	1.10	1.18	1.30	1.38	1.47	1.56	1.60	2.40
TOTAL										
-VIA ST. LAWRENCE PORTS	26.79	29.37	32.88	36.83	43.79	43.18	42.90	44.86	53.38	54.31
-VIA PACIFIC SEABOARD	16.59	18.66	21.25	23.10	27.74	25.80	23.91	25.49	32.50	30.68

¹ FILED TARIFF FOR RECEIVING, ELEVATING AND LOADING.

² OPERATING COSTS AS REPORTED IN THE CANADIAN WHEAT BOARD *ANNUAL REPORT* WERE DIVIDED BY THE TOTAL TONNES SOLD DURING THE RESPECTIVE POOL PERIOD. 1985/86 FIGURES ARE ESTIMATED.

³ INCLUDES ELEVATION, OUTWARD WEIGHING AND INSPECTION, TERMINAL ELEVATOR RECEIPT CANCELLATION AND LAKE SHIPPERS' CHARGES.

⁴ INCLUDES ELEVATION, OUTWARD WEIGHING AND INSPECTION, TERMINAL ELEVATOR RECEIPT CANCELLATION, B.C. SHIPPERS' CHARGES, SUPERINTENDENCE, WHARFAGE AND FORWARDING BROKERAGE CHARGES.

⁵ INCLUDES LAKE FREIGHT, LAKE BROKERAGE AND INSURANCE, ST. LAWRENCE SEAWAY AND WELLAND CANAL TOLLS, INWARD ELEVATION AND AGENT'S COMMISSION.

⁶ INCLUDES ELEVATION, OUTWARD INSPECTION AND WEIGHING, SUPERINTENDENCE, WHARFAGE AND FORWARDING BROKERAGE CHARGES.

Source: Canada Grains Council, *Canadian Grains Industry Statistical Handbook 86*, Winnipeg 1986, p. 198.

Handling charges represent almost one-half of the cost of shipping grain. These charges include elevation, removal of dockage, shrinkage and carrying charges, as well as storage and final loading (fobbing). As mentioned above, in 1986 most grain handling companies chose to freeze their primary elevation charges. For 1987 the companies have announced that handling charges at terminal elevators will not increase for the beginning of the 1987-88 crop year. Companies have recognized that although their own costs continue to rise, farmers cannot afford the extra expense. Decisions on tariffs at both primary and terminal elevators must be made by grain handlers by July 31, 1987 and filed with the Canadian Grain Commission. The Committee believes that the needs of farmers are clearly evident and hopes that the companies will make their decision accordingly.

4.1 The Committee urges all grain handling companies to freeze handling charges for the 1987-88 crop year at primary transfer and terminal elevators.

Witnesses expressed the desire of farmers to have costs associated with country elevation shown on grain tickets. While some grain handling companies at present include this information on a per tonne basis, the Committee believes that farmers would like to have shown the actual charges for the various services provided at the elevator. As Mr. Bill Duke, President of the WCWGA, stated, this would help farmers to "... begin to understand the true costs of grain handling in transportation ... it is a cost that ... should be reflected on the form" (Issue 10:24, 4-3-87).

With modern computer technology the Committee understands that it is possible to put in place a system which could determine and print these charges based on the actual amount of grain shipped by a farmer. Such charges, plus those occurring later in the shipping process, such as administration, transportation, demurrage, etc., could be shown on a statement accompanying the final payment cheque from the Canadian Wheat Board (CWB). The Committee does understand that the provision of this information would cause the companies and/or the CWB to incur additional expenses which would at some point have to be passed on to the farmer.

4.2 The Committee recommends that the Canadian Wheat Board in consultation with farmers examine the cost/benefit of providing detailed handling and shipping charge information on final payment cheques, and provide as much information as is economically feasible on these cheques.

B. Producer Cars

It is clear to the Committee that for some producers, particularly producers of non-Board grains, the use of producer cars can cut costs. By loading and shipping producer cars, producers can avoid elevation tariffs and, at times, arrange to receive better prices at export points. The concept of the producer car as expressed in the 1970 *Canada Grain Act*, section 71 is:

- (1) A producer of grain who has grain of sufficient quantity to fill a railway car, that he may lawfully deliver to a railway company for carriage to a terminal elevator ... may apply to the Commission for a railway car to receive and to carry the grain.

Producer cars can save farmers significant amounts of money. Shippers of producer cars of non-Board grains and oilseeds are not at present required to pay any elevation, storage or documentation fees whatsoever. Thus the price which producers are paid for the grain or oilseeds is theirs to pocket. This can represent a saving of up to \$1,200 on a 90-tonne hopper car of canola.

Board grains shipped in producer cars are subject to a fee of \$150.23 for documentation. As well, they are subject to carrying charges (for example, for wheat in 1985-86, \$4.23 per tonne, including storage and interest costs) which are applied to all Board grains plus a small charge per tonne for cleaning. At the moment even with these charges a producer could save \$400 to \$500 per 90-tonne car.

The Canadian Wheat Board automatically calculates and pays a storage and interest fee to the elevator companies. Should the storage and interest payments be remitted to the producer rather than to the elevator company, a producer shipper of wheat could save an additional \$360 on a 90-tonne car.

The Committee fully recognizes and endorses the fundamental right of grain producers to use producer cars. It also believes that only those charges accruing to producer cars should be levied. As farmers using producer cars do not make use of the elevator facilities, they should not be expected to pay for elevation or for storage.

The Committee understands that the Canadian Wheat Board has recognized this problem, which is largely one of farmers shipping Board grains (wheat, oats and barley) and the Board has recommended to the Minister for the Canadian Wheat Board that the *Canadian Wheat Board Act* be amended to allow some portion of the storage and interest costs now remitted by the CWB to the elevator companies be paid directly to the shipper of the producer car.

4.3 The Committee recommends that the *Canadian Wheat Board Act* be amended to allow a portion of storage and interest charges to be remitted by the CWB directly to those shipping grains in producer cars.

At the same time the Committee agrees with the Manitoba Farm Business Association that: "A freer access to producer cars would encourage grain handling companies to streamline their services and only invest in points that have the volume of grain necessary to compete with producer cars" (Issue 7:7, 4-2-87). The Committee is therefore very interested in the discussion on variable rates which arose during its hearings.

C. Variable Rates

The variable rates issue, stated simply, is that of reducing system costs through the introduction of efficiency measures in the grain transportation and handling process. The Committee believes that there are three basic aspects: efficiency and cost saving; fairness and equity of accessibility to farmers; and the ability of the individual producer to make financial decisions on what is best for his operation. Witnesses who appeared before the Committee expressed views on all sides of the issue and brought to bear a number of important points.

The Alberta Wheat Pool stated in response to questioning that the concept of variable rates was acceptable but that they must be applied uniformly across the system on both Canadian National (CN) and Canadian Pacific (CP) rail lines to all locations with the capacity for 18-car loadings and not only to specific locations. Also a net benefit to the producer must be proven for the \$1.50 per tonne rate reduction to be acceptable. Other witnesses stated clearly that the \$2 million saving which CN claimed would be made under variable rates in its submission to the Canadian Transport Commission (CTC) had not been proven to their satisfaction.

The National Farmers Union expressed concern that branch rail lines would be rendered uneconomic as variable rates would encourage the centralization of grain deliveries. This would mean that service to farmers from elevator companies would be reduced; farmers would have to truck grain farther at greater personal expense; and, ultimately, small communities would wither as the "glue"

that a local elevator provides in holding them together would be gone. The United Grain Growers (UGG) told the Committee that most farmers are in favour of lower freight rates at efficient elevator points. With variable rates, the farmer would make the ultimate decision on whether the savings per tonne available through the utilization of efficient elevator points and unit trains would make it worth while to ship through the designated points.

In April 1987, the CTC decided in favour of variable rates for a one-year trial on *all* CN lines that can meet the conditions specified, the most important of which from the farmers' point of view is the capability to load 18 cars in a continuous string. Variable rates as approved by the CTC, should they be continued, could encourage grain handling companies to upgrade their facilities to handle 18-car strings and farmers to deliver to these points so that there would be easier assembly of these unit trains. The elevator system is already being rationalized, the UGG told the CTC, because of economics and not because of lower freight rates. It is widely recognized that the unit train is the most efficient method of moving grain. As the Committee was reminded, it has been estimated that in 1981 a shortening by one day of the grain car cycle could result in a saving of \$70 million. If the widespread use of unit trains could cut present grain car cycles in half, the saving would be considerable. The Committee notes that if this is indeed the case then the widespread use of producer cars could place an additional cost on the system.

The CTC stated, "In our view, the 1987-88 crop year will afford all interested parties the opportunity to monitor the impacts of lower freight rates and no doubt any salient results will be drawn to the attention of the authorities . . ." (Canadian Transport Commission Railway Transport Committee, *Decision*, April 10, 1987, p. 33).

The Committee has an interest in any action which will reduce the costs to the farmer. Should variable rates be adopted system-wide, the Committee would hope that the savings would be passed on to those shipping at points offering the lower rate and not simply to the elevator company.

The Committee will be following the 1987-88 variable rate experiment with interest and it will be anxious to see if the saving is realized and how it is passed on to the farmer.

D. Branch Line Abandonment

Branch line abandonment is a very controversial issue. The objections of the National Farmers Union to variable rates have already been mentioned. Prairie Pools Inc. told the Committee that ". . . any further rationalization of the country elevator system must be based on the evaluation of the impact on the farmers' total cost — that is, on producer costs from the farm yard to the port" (Issue 20:5, 9-4-87).

These arguments go beyond variable rates and speak directly to the rationalization of the rail system and branch line abandonment. The removal of a branch line, and thus an elevator, can indeed affect the surrounding community. It can also affect the financial position of individual farmers, who must truck their grain farther from home. However, maintaining grain-dependent lines that represent a financial cost rather than a benefit to the entire system can no longer be afforded in these times of restraint.

As the system moves towards greater efficiency, with increased use of unit trains, variable rates and other such measures, inefficient branch lines become liabilities, the cost of which must be averaged out over the total cost of rail transport and paid, at least in part, by grain producers. An *ad hoc* Senior Grain Transportation Committee, representing all sectors of the grain industry (farmers, farmer-owned grain companies, private trade, the railways and organized labour) has determined that the elimination of the most expensive lines could save farmers more than \$3 per tonne in freight rates by 1991-92. For

many producers this amount could make the difference not just between breaking even and making a profit but between breaking even and taking a loss.

This Committee agrees with the Senior Grain Transportation Committee that for farmers who have traditionally delivered grain to points on the 2,000 miles of branch lines identified, abandonment may cause some hardship.

- 4.4 The Committee urges the Minister of Transport to carefully consider the findings of the Senior Grain Transportation Committee concerning branch line abandonment.**
- 4.5 Should it be determined that compensation is warranted the Committee recommends that compensation be paid directly from the savings made from abandoned branch lines.**
- 4.6 The Committee further recommends that the compensation be paid directly to those deemed to have been hurt by branch line abandonment.**

E. Grain Cleaning

A number of witnesses, including the Government of Saskatchewan, presented positions on grain cleaning on the Prairies to the Committee.

The issue of shipping clean grain to export position, avoiding transportation costs for dockage and providing value-added industry to the Prairies, has been around for some time. The recent grain-handlers' strike at Thunder Bay proved that, at least for moderate volumes of grain, cleaning on the Prairies was possible. During the strike, 185,000 tonnes of grain were cleaned at terminal elevators and shipped as clean grain to point of export. The cost of cleaning at inland terminals was estimated to be similar to the cost of cleaning at export position. Screenings were also available at a less expensive cost as feed for livestock producers on the Prairies.

On this issue, as on others, there are varying points of view. The Government of Saskatchewan sees the advantages of cleaning on the Prairies. "Currently Saskatchewan grain for export is cleaned primarily at export terminals. The cleanings are then pelletized and occasionally some are returned to Saskatchewan to be used as livestock feed . . . this cleaning at export position is not an efficient practice and it discourages potential value-added production in Saskatchewan. Cleaning in Saskatchewan would also provide a valuable supply of feed in the form of pelletized screenings" (Brief to the House of Commons Standing Committee on Agriculture, May 13, 1987, p. 11-12).

If grain is delivered directly to an inland terminal where it is cleaned, one elevation charge is saved and country elevator storage charges can be significantly reduced. Added to that, the use of dry bulk handling terminals at the export points rather than major grain terminals could save farmers approximately \$6.00 per tonne in handling charges. The extra \$30 dollars per tonne cost of shipping uncleaned grain could be saved.

A representative of Prairie Pools Inc. presented the Committee with another side of the story: the cost of developing additional cleaning facilities on the Prairies, "... farmers have already made the investment at the port position, and it is a very substantial investment. If we were to turn around and start providing the same kind of system on the Prairies, farmers would have to pay for that system to do it on the Prairies" (Issue 20:12, 9-4-87).

Prairie Pools also pointed out that a high and consistent standard of quality based in part on uniformly clean grain has been one of Canadian grain farmers' main selling features. If grain were to be cleaned at a number of small Prairie points, these uniform standards would be difficult to maintain.

The Committee is aware that a report on grain cleaning on the Prairies, prepared by J. Liebfried, former Commissioner of the Canadian Wheat Board, has been submitted to the Honourable Charles Mayer, Minister for the Canadian Wheat Board. The report reviews grain cleaning on the Prairies during the grain handling strike at Thunder Bay and examines the cost and the benefit.

4.7 The Committee urges the Minister for the Canadian Wheat Board to release the report on grain cleaning to assist all concerned to make informed judgments on the cost and benefit of such cleaning.

We think fertilizer companies of Canada dump their excess production into the United States at reduced prices, and the farmers who are fortunate enough to live along the American border are usually able to access cheaper fertilizer prices from their American friends than from Canadian sources. We hope that can be addressed and corrected (Jack Penner, President, Keystone Agricultural Producers, Inc., Issue 17:7, 31-3-87).

FERTILIZER PRICING

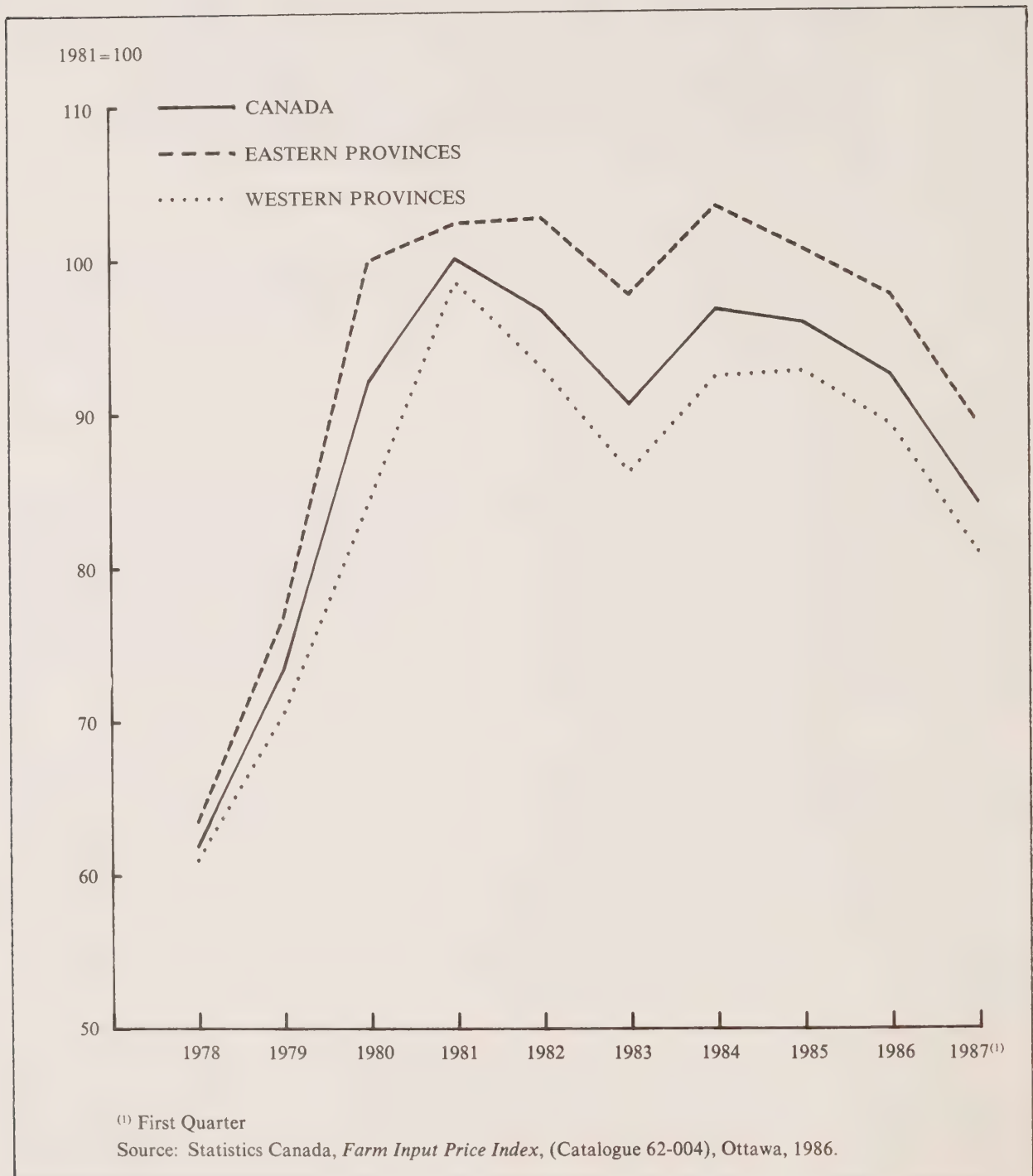
A. Canadian Price Competitiveness

During the Committee's hearings a number of questions were raised about the various factors which bear on prices and price-setting of fertilizer in Canada. Fertilizer prices doubled between 1974 and 1981, during the period of the two oil price shocks, but since 1981 they have generally declined except for a brief upsurge in 1984 (Figure 5.1), and they are currently 16% below their 1981 peak. Evidence was presented to the effect that taxes on energy sources used in the production of fertilizer represented a production cost component to grain producers. Removal or rebates of all energy taxes were remedies suggested. There also exists the perception that deregulation of natural gas should bring about appreciable reductions in the price of fertilizer.

The price of fertilizer as a commodity is established by supply and demand relationships at the international level. Like any other commodity, it sells at whatever price it can command in a market, given the competitive forces at work. The hearings confirmed that this country is a small player in the fertilizer market except as a producer of potash, of which Canada produces about 30% of world supplies. As a major producer of a high quality product, this country is able to be a price setter for potash. From Saskatchewan, the location of the potash ore, production is dispersed to Canadian, U.S. and offshore markets. The Canadian share of the U.S. potash market, with a lower unit cost than U.S. competitors, is currently 85%. Canada's strong competitive position has ramifications for potash entering the U.S.; this issue is discussed under Section C. There is presently a surplus of potash in world markets.

Canada has no indigenous economic supplies of phosphate rock, the second major fertilizer commodity. Canadian phosphate producers now find it cheaper to bring in the finished product from Florida and North Carolina, the source of North American phosphate rock, than process it here. Times have been difficult for this portion of the fertilizer industry which has seen three phosphate plants in the east and two in the west close over the past three years. According to a Canadian Fertilizer Institute spokesperson, this is because, based on current transportation costs, the small Canadian sector is unable to compete against the large integrated producers in Florida and North Carolina.

FIGURE 5.1
SECOND QUARTER INDICES OF FERTILIZER PRICES
1978 TO 1987



The third segment of the fertilizer industry is nitrogen. Nitrogen from the air is combined with hydrogen under pressure to make ammonia, the building block for other nitrogen fertilizers. Natural gas is the major source of energy and hydrogen for ammonia production. Nitrogen fertilizers include liquid ammonia, urea, ammonium sulphate, ammonium nitrate and ammonium phosphate. The nitrogen component expanded in Alberta and Ontario in the 1970s and 1980s and world-class plants were built. Although a number of plants are presently idle, the Committee was told that this segment of the industry has been able to operate at a much higher level of design capacity than has the phosphate sector.

Nitrogen expansion was based on the premise of a continued favourable natural gas cost advantage which historically western Canadian producers have experienced. Although deregulation has contributed to a 25% reduction in the price of natural gas over the past year, sharply declining energy prices world-wide have removed the advantage Canadian nitrogen fertilizer producers hoped to enjoy in world markets.

It was not only the Canadian nitrogen industry which expanded during the same period. There was a general increase in fertilizer capacity world-wide so that overcapacity coupled with weak grain markets and reduced demand has caused a recession in the entire Canadian fertilizer industry.

The Canadian Fertilizer Institute, which collects information on the financial situation of the fertilizer industry each year, provided the Committee with a reasonably complete financial picture. Annual sales were \$1.7 billion in 1986, of which \$821 million worth was consumed in domestic markets and \$858 million worth was exported to the U.S. and offshore markets. For the second successive year, the industry has experienced a net-after-tax loss, which in 1986 amounted to \$124.9 million. All three segments registered decreased returns. In 1986, the number of employees in the basic fertilizer industry was 7,650, a decrease of about 350 from the previous year.

In an excess supply situation, selling prices of basic fertilizer are at historically low levels both in the U.S. and Canada relative to their cost of production, according to the industry. Without trade barriers, when domestic retail prices are not competitive, fertilizer can be imported as basic materials or finished mixed fertilizer at prevailing world prices. A farmer has the option of purchasing his material domestically or importing from U.S. sources. Figures provided by the industry for April 1986 showed some variations in retail price between western Canadian and northern U.S. locations by as much as \$20 per tonne. Urea and monoammonium phosphate were more expensive in Manitoba than in the U.S. Northern Plain states while these products were reported as less expensive in Saskatchewan than they were in markets directly south in the U.S. The most noticeable differences were retail prices for anhydrous ammonia which in April 1986 were higher in Alberta, Saskatchewan and Manitoba than they were in U.S. states just south of the border. In Manitoba, anhydrous ammonia was \$361 per metric tonne in April 1986 as compared to \$324 per metric tonne in the Northern Plain region of the U.S. Preliminary prices for 1987 show that although fertilizer prices are in some instances higher in Canada than in the U.S., there is a general downward trend on both sides of the border which in the case of anhydrous ammonia registered about a 9% reduction.

About 60% of North American ammonia production capacity is located in the area of the U.S., adjacent to the Gulf of Mexico. Imports also tend to enter the U.S. in this region, through the port of New Orleans. This makes the area a North American fertilizer price leader so that prices in any area tend to be based on the U.S. Gulf price, plus transport costs from the Gulf. Competition from these U.S. products moving through the Mississippi system tends to hold Canadian prairie prices to the U.S. Gulf price plus transport costs.

The Committee believes that better information about prices will enable farmers to shop around and procure the best buy in fertilizer materials. In a later section, the Committee makes a general recommendation about price monitoring and dissemination of price information.

B. The Role of Natural Gas in Fertilizer Prices

1. Deregulation of Natural Gas Prices

As the industry pointed out to the Committee in its brief, because of the large capital investment in basic nitrogen and phosphate plants and potash mines, producers have historically tended to keep operating until variable costs exceed net selling prices. When this point is reached and cash costs exceed unit selling prices, plants have been shut down on a temporary or permanent basis which is presently the case.

For the nitrogen fertilizers like urea, ammonium nitrate, ammonium sulphate and other derivatives, natural gas is the feedstock and makes up 30% to 50% of these variable production costs. In 1985, approximately 10% of the natural gas consumed in Canada was used in the production of basic fertilizer materials. The nitrogen segment of the industry is very dependent on the cost advantage of its natural gas supplies to remain competitive. Alberta has 70% of Canada's nitrogen fertilizer capacity, with other facilities in B.C., Manitoba and Ontario.

Historically, Alberta producers have had a production cost advantage over U.S. producers and eastern Canadian producers because they have been able to negotiate favourable long-term discount contracts for natural gas, at prices lower than U.S. gas prices. Since the mid-1970s, before deregulation changed the whole pricing structure, fertilizer manufacturers were also guaranteed a price on natural gas by the Government of Alberta under the *Natural Gas Rebates Act*, that would be no more than 65% of the border price.

This advantageous position was eroded, however, when U.S. prices were deregulated just before the Western Accord introduced a market-oriented pricing regime and relaxed export controls. Coupled with gas surpluses in the U.S. which may last into the early 1990s, lower prices there have limited the Canadian competitive position.

Deregulation has been particularly beneficial to the eastern fertilizer producers who are no longer held to the Toronto reference price and who now negotiate directly with western Canadian natural gas producers for their gas.

Deregulation has in fact contributed to a 25% reduction in the export price of Canadian natural gas over the past year; however, this price is still 35% higher than the U.S. Texas Gulf price. This means that while Canada's natural gas price is down, the impact has not been enough to offer a cost advantage over Canada's fertilizer competitors. Just how natural gas prices affect fertilizer prices raised questions before the Committee: "I guess the comparison I would have to make is to say that the price of gas went down and the price of fertilizer should have gone down and it did. But if the price of natural gas were to go down to a producer east of Alberta today, I expect the price of fertilizer to go down would be like saying that if the price of diesel fuel to the farmer goes down today, the price of grain should go down. We are in the same situation. We are producing a product from which we cannot recover our full costs. Reductions in the price of gas due to deregulation was simply a saviour when it came along. I think testimony to the fact that it was needed is that a couple of producers outside of Alberta subsequent to deregulation have stopped producing fertilizer. So the deregulatory effect was not enough to underpin the industry" (Issue 23:15,16, 29-4-87).

The industry told the Committee that in the past year: "... export markets have reached the point where we (the fertilizer industry) could not, in fact recover our cash costs. We did not make the number of sales simply because it would have cost money. It would have realized a cash loss" (Issue 23:23, 29-4-87).

2. Taxes as a Cost Component of Natural Gas

Farm inputs, such as fertilizer, are generally exempt from sales taxes and import duties except for provincial royalties and federal fuel taxes, including those on the wellhead price of crude oil and natural gas. (Fuel taxes and fuel tax rebates are dealt with under a separate heading.)

Under the 1980 National Energy Program (NEP) a number of taxes had different effects on natural gas prices, depending on the region and the ability of gas producers to pass taxes on to their customers.

Since deregulation of natural gas in November 1986, however, Canadian prices are now determined in the marketplace and domestic market buyers of natural gas are free to negotiate prices. The only levies left on natural gas are the provincial royalties. In Alberta, the current provincial share of revenue at the wellhead is about 20% which translates to approximately 4% to 6% at the retail level. The Canadian Fertilizer Institute estimated for the Committee that the Alberta royalty on natural gas probably adds \$10 per tonne to the cost of ammonia (the current price of ammonia in Alberta is \$400 per tonne). There is a perception that complete removal of all Alberta Government royalties could save farmers about 2.5% of their nitrogen fertilizer costs. With competitively determined prices, however, sellers are more likely to absorb these costs in order to stay competitive so that they are no longer passed on to consumers through a price increase and must come out of profits.

Since the small Canadian industry is struggling to survive against increasing external competition, the Committee supports measures to help keep it healthy. A domestic industry helps ensure security of supply and furtherance of domestic technology. A heavy tax burden would further erode the industry's already deteriorating position.

5.1 The Committee therefore recommends that no new taxes be imposed on the raw materials or energy components used in the manufacture of fertilizer.

C. Fertilizer Trade

There are basically no protective tariffs or trade restrictions on fertilizer. The Canadian fertilizer industry is international in scope and subject to global supply and demand factors which govern year-to-year prices and performance.

In 1986, exports accounted for 40% of nitrogen sales and 92% of potash sales. Exports include both the U.S. and offshore and have become important in Canada's trade balance, contributing \$2.4 billion in that year.

World demand for fertilizer products is tied closely to the prosperity of the agricultural sector and so the present depressed situation is also one of oversupply. The European Economic Community, Australia and the U.S. have charged the East Bloc countries with dumping urea at less than fair market value. One of Canada's largest fertilizer producers is also launching an anti-dumping action against East European and Soviet urea imports into Canada. For the fertilizer year ending June 1986, total Canadian imports of urea were 204,244 tonnes, down from the 1985 level of 219,396 tonnes.

At the same time, some U.S. potash companies are seeking a 43% tariff on Canadian potash on the grounds that the Canadian product is being dumped on the U.S. market at well below the cost of production. The Canadian potash companies claim that the supply situation is accounting for their increased market share and price advantage rather than any conscious attempt to squeeze out an unprofitable segment of the U.S. potash industry situated in New Mexico. In 1984 the U.S. potash industry lost anti-dumping cases it had filed against Israel and the Soviet Union.

Some members of the Canadian Fertilizer Institute, the main fertilizer trade association, told the Committee that they believe fertilizer is one Canadian product which has competed reasonably well on an international basis. The industry accepts free trade competition and will even import to keep the price down. Nevertheless, Canadian Industries Limited Inc. (C-I-L Inc.) expressed its concerns to the Committee about the prices of nitrogen products entering the Canadian market, which the firm considers threaten the survival of eastern Canadian urea production. C-I-L's plant is now the sole manufacturer of urea in eastern Canada, two other urea plants there having already closed. Revenue Canada is proceeding with an anti-dumping investigation against imports of solid urea from East Germany and the Soviet Union that are destined for use in eastern Canada. C-I-L Inc. claims the imports have depressed the price of its own urea below the cost of production. The Department has 90 days to determine if the industry has been injured by the imports.

It is apparent that the fertilizer sector is experiencing a downswing in demand and price. The Committee is optimistic that conditions of over-capacity will correct themselves when farm economics improve. In the meantime, the industry must weather the present highly competitive environment. Industry spokespeople indicated they were prepared to do this and were not seeking special government treatment at this time other than that to which they are entitled to seek under the *Special Import Measures Act* in terms of domestic redress concerning injurious imports. This is the procedure C-I-L Inc. is currently following in regard to the urea imports.

We have already seen that competition from abroad and from U.S. products tends to ameliorate Canadian fertilizer price levels. The Committee believes that the open border is advantageous to the farm community in the important Canada-U.S. trade which takes place in relation to fertilizer materials. The Committee agrees that fertilizers should continue to enjoy unrestricted access to world markets with no restrictive trade barriers or tariffs.

As long as the arbitrage of fuels from the United States is allowed to take place, farmers will have some leverage to force distributors to price competitively. When you live in the southern Prairies, you can see the effect of that (Bill Duke, President, Western Canadian Wheat Growers Association, Issue 10:9, 4-3-87).

FARM FUELS

A. Fuel Rebates

About half a dozen farm organizations commented on the subject of farm fuels at the hearings. Canadian farmers are dependent on petroleum products, especially diesel fuel and gasoline which make up about 65% of their total farm energy expenditures. Some concerns were expressed about taxes on farm fuels but the majority of the witnesses commended the federal government's actions to rebate federal taxes on farm fuels to farmers and they supported maintenance of the rebate program.

Since the mid-1970s farmers have been eligible for a rebate on the federal excise tax on gasoline and as of 1984, the federal government has made an effort to rebate most or all of the taxes which are applied against farm fuels.

The rebates, in effect until January 1, 1988, now allow farmers a 9 cents a litre rebate of the federal sales and excise taxes on purchases of gasoline and 7.5 cents a litre on diesel fuel for off-highway use in commercial activities. From May 1986 to December 1987, the period of the most recent increase, it is estimated that the federal fuel rebate program will provide \$180 million in benefits to farmers.

The rebates virtually offset all taxes on gasoline while the present rebate of the federal sales tax on diesel fuel is slightly higher than the federal tax as shown in Table 6.1. This situation can change for, although the excise tax and the two tax rebates are at a fixed rate, the sales tax is adjusted quarterly based on gasoline and diesel price indices. The Table provides a snapshot in time of prices paid across Canada by farmers for regular gasoline and diesel fuel in comparison to provincial retail prices.

All provinces have retail sales tax on gasoline and petroleum products including Alberta and Saskatchewan who are now in the process of reintroducing them.

Tax rates vary by province; most provinces apply *ad valorem* taxes while others use a fixed rate. Alberta and Saskatchewan have provincial rebate programs while other provinces have tax exemptions for farmers. Manitoba and British Columbia are the only provinces which have taxes higher than farm exemptions. In the case of Manitoba, this affects only diesel fuel. Taxes in B.C. are higher than exemptions for both gasoline and diesel fuel, so farmers must support the difference.

The general rule in tax treatment of farm inputs is that taxable items clearly classified as production inputs are exempted from federal and provincial sales taxes and import duties. Items whose potential use is unclear are subject to sales tax. Thus hydraulic oil is included whereas engine oil is excluded.

Fuel rebates are consistent with this philosophy. As the United Grain Growers expressed it: "Once a farmer has achieved peak operating efficiency, his operations (sic) for reducing fuel taxes are nil. Fuel taxes therefore represent an uncontrollable input cost that cannot be shouldered during these tough economic times" (Issue 16:9, 26-3-87).

TABLE 6.1
PRICES PAID BY FARMERS FOR GASOLINE AND DIESEL FUEL,
BY PROVINCE, MAY 1987

	B.C.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Que.	N.B.	N.S.	P.E.I.	Nfld.	Average
(all figures in cents per litre)											
Regular Gasoline											
Retail price excluding taxes	32.06	28.65	30.9	28.75	27.2	30.05	29.05	30.35	32.94	33.4	30.34
Taxes											
Federal sales tax	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	3.55	
Federal excise tax	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	
Provincial tax	9.09	—	—	8.9	8.3	14.4	7.7	8.9	8.8	9.8	
Retail price including taxes	50.2	37.7	39.95	46.7	44.55	53.5	45.8	48.3	50.79	52.25	46.97
Exemptions and rebates											
Federal sales tax	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	
Federal excise tax ^(a)	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	
Provincial rebate	6.61	14.0 ^(c)	2.0 ^(c)	8.9	8.3	14.4	7.7	8.9	8.8	9.8	
Net Farm Price ^(b)	34.59	14.7	28.95	28.8	27.25	30.1	29.1	30.4	32.99	33.45	29.03
Diesel Fuel											
Retail price excluding taxes	29.43	30.56	32.1	29.71	30.0	31.5	36.7	34.0	38.96	39.66	33.26
Taxes											
Federal sales tax	2.94	2.94	2.94	2.94	2.94	2.94	2.94	2.94	2.94	2.94	
Federal excise tax	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	
Provincial tax	7.53	—	—	9.9	9.9	12.45	8.3	9.3	10.7	12.1	
Retail price with taxes	43.9	37.5	39.04	46.55	46.84	50.89	51.94	50.24	56.6	58.7	48.22
Exemptions and Rebates											
Federal sales tax	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	
Federal excise tax	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	
Provincial rebate	5.05	14.0	2.0	7.5	9.9	12.45	8.3	9.3	10.7	12.1	
Net Farm Price ^(b)	31.35	16.0	29.54	31.55	29.44	30.94	36.14	33.44	38.4	39.1	31.59

^(a) Including the long-standing refund of the special 1.5 cents/litre tax on gasoline, which is allowed to all commercial users.

^(b) The price paid by farmers is calculated by subtracting exemptions and tax rebates from the retail price including taxes.

^(c) Alberta and Saskatchewan have provincial rebate programs. All other provinces have tax exemptions only.

Source: Energy, Mines and Resources, Oil Pricing and Market Analysis Division, by phone.

6.1 The Committee consequently recommends that fuel rebates should be maintained at a level to cover all increases in federal sales and excise taxes.

6.2 The Committee further believes that these rebates should be extended beyond December 1987 until economic conditions in the farm sector improve.

Some farmers have been hurt by a tax measure relating to the fuel rebates introduced in the February 1987 budget. The budget withdrew the provision which entitled wholesalers to hold tax-free inventories and to pay the tax on their sales at the end of the month following that in which the sale was made. As of March 1, 1987 the wholesale distributors must pay the tax at the time of purchase if from a domestic supplier or, in the case of imported fuel, when the product enters Canada. The immediate impact of the budget measure was to convert distributors' inventories to a tax-paid status and to require that future product purchases by distributors be made on a tax-paid basis. This squeezes the cashflow of the wholesalers and increases their credit needs. The major oil companies, who as refiners maintain their tax collection licences, gain a competitive advantage versus the independents.

Those distributors selling to farmers are issued registered vendor permits to permit them to extend the fuel tax rebate to those purchasers. Formerly, wholesalers submitted an audited statement once a month for sales to farmers who were entitled to a rebate. Wholesalers who elect to continue to make tax-exempt sales to farmers with bulk permits will now have to apply for a refund of tax already paid on such sales. This does not appear to change the procedures for farmers with bulk permits since they will continue to enjoy tax-exempt sales. Other farmers who customarily buy their fuel without permits designating them as farm purchasers will continue to apply for the rebate in the same manner as before.

Revenue Canada stated on May 25, 1987 before the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs that it now takes about 11 days to process an application for a rebate. This is down from the previous average of 20 days, but the wait still represents a squeeze on cashflow for the independent fuel distributors.

The budget change revoking the tax collection licences of all independent distributors was made to curb the growing problem of motor fuel tax evasion. Revenue Canada claimed that alternatives such as special bonding arrangements were studied, but rejected as too complicated and less effective than revoking all licences. Evidence before the Finance and Economic Affairs Committee, however, suggests that the budget measure was too broad: it hurt all the honest distributors while trying to stop the activities of the few engaged in tax evasion. It also may harm the average consumer of motor fuel by leading to higher prices. What is perhaps most unsettling is that the broad measure does not get at many types of tax evasion; even with no licences for distributors, it is possible for a tanker of gasoline to be misrepresented at the border as solvent or heating fuel and evade taxes on motor fuel.

Independent distributors, who represent about 15% of the market for motor fuel, play an important role in keeping the gasoline market competitive and prices low for farmers. Serious cashflow difficulties could discourage these independents from importing product, thereby reducing competition facing the Canadian majors. The Committee believes the impact of the new tax measure on wholesalers should be monitored as should Revenue Canada's performance in making rebates.

6.3 The Committee therefore recommends that Revenue Canada work to continue improving its performance in remitting fuel rebates.

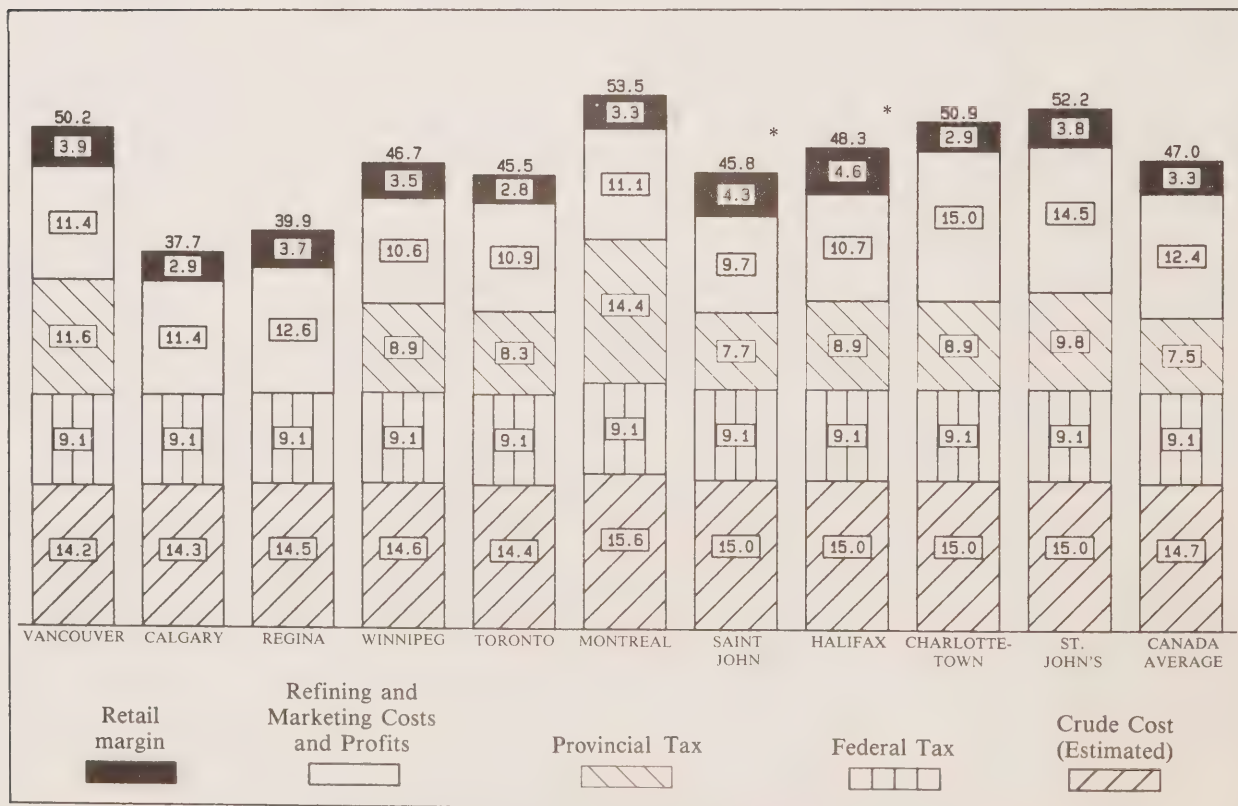
6.4 The Committee further recommends that Revenue Canada and the Department of Finance begin to evaluate the effectiveness of the February 1987 budget measure in combatting evasion of taxes with a view to replacing the provision should this evaluation and further study uncover a more suitable alternative.

B. Fuel Prices

As the Canadian Western Wheat Growers Association remarked, on-farm fuel costs have dropped quite substantially over recent years, not only because of fuel rebates but also because of lower world oil prices. Nevertheless, a couple of the western witnesses complained that pricing of farm fuels by distributors has become less competitive, with fewer volume discounts reported.

Figure 6.1, which is prepared by the Department of Energy, Mines and Resources (EMR) on a monthly basis, shows the variations in retail prices across the country. Since deregulation in June 1985, crude oil prices do not vary substantially across Canada. Taxes, refining and marketing costs, and profits account for provincial price differences. Prices reported are for specific urban centres and do not represent provincial averages. Prices can vary significantly from city to city within a province. Values observed are at a given time and represent a snapshot value that may not be representative of prices over a more extended period.

FIGURE 6.1
PUMP PRICE COMPONENTS FOR REGULAR LEADED GASOLINE
SELF-SERVE PUMP PRICES - MAY 26, 1987
Cents/Litre



* full service

Source: Oil Pricing and Market Analysis Division, EMR.

Product and crude markets are, at times, quite independent. Over some periods, according to EMR, product prices can move in an opposite direction to crude prices. The oil companies maintain that prices vary in many cases because of local competitive marketing conditions, not because of crude price levels. They have been criticized for not passing on to consumers the full benefit of the 1986 drop in international oil prices.

The Government of Canada does not have jurisdiction over consumer prices of petroleum products but as recently as last year, it completed a five-year study into gasoline pricing practices. The Restrictive Trade Practices Commission in fact found no price collusion. In Manitoba, a commission of inquiry is expected to report shortly on variations in gasoline prices. Nova Scotia and P.E.I. regulate some aspects of product pricing and now Quebec has announced it will be controlling prices in outlying areas. Other provinces are similarly examining taking steps to regulate gasoline prices.

According to the United Grain Growers, the open border between Canada and the U.S. maintains a check on retailers' pricing practices. Pump prices tend to be lower along the U.S. border as a result of competition from the U.S. which has a greater number of oil companies, less regulation and lower taxes. As well, more independents operate near the border and can buy refined product at the cheaper location. In April 1987, while the crude oil prices were comparable in Canada and in the U.S., the differential between average Canadian and U.S. prices was 15.1 cents per litre, of which more than half was accounted for by higher taxes in Canada as shown in Figure 6.2. The bar charts illustrate the components of the average pump price in each country using the most current data available. Taxes are the average of all grades. The graph represents average urban retail prices for all grades of gasoline as published by Statistics Canada and the U.S. Department of Energy.

The two inquiries mentioned are only the latest by provincial and federal governments into alleged imperfections in the pricing of motor fuels, including gasoline and diesel fuel. The Committee believes such vigilance needs to be maintained and has made a general recommendation in Chapter 8 of this report that input prices including fuel prices should be monitored and reported.

C. Leaded Fuel Substitutes

The federal government intends to ban the use of leaded fuels after 1992. Unifarm argued, however, that the large number of self-propelled machines using leaded fuels would make it necessary to have leaded fuel available after that date.

In the aftermath of the Arab oil embargo in 1973 and the onset of real increases in energy prices, improving the productivity of existing energy inputs and finding lower-cost substitutes became important. There was a drop in total fuel usage and a noticeable shift from gasoline to diesel fuel.

Agriculture Canada estimates that between 1981 and 1986, the proportion of gasoline-powered tractors dropped from 34% of the inventory to 25%. Diesel tractors use up to 25% less fuel than gasoline tractors per working hour and offer considerable potential for fuel savings. Since 1981 all new tractor purchases, the most important farm machinery, have been diesel-powered as is most of the other new farm machinery, but there are still a number of older vehicles that are gasoline-powered. There will also continue to remain a preference for gasoline in the passenger vehicle market.

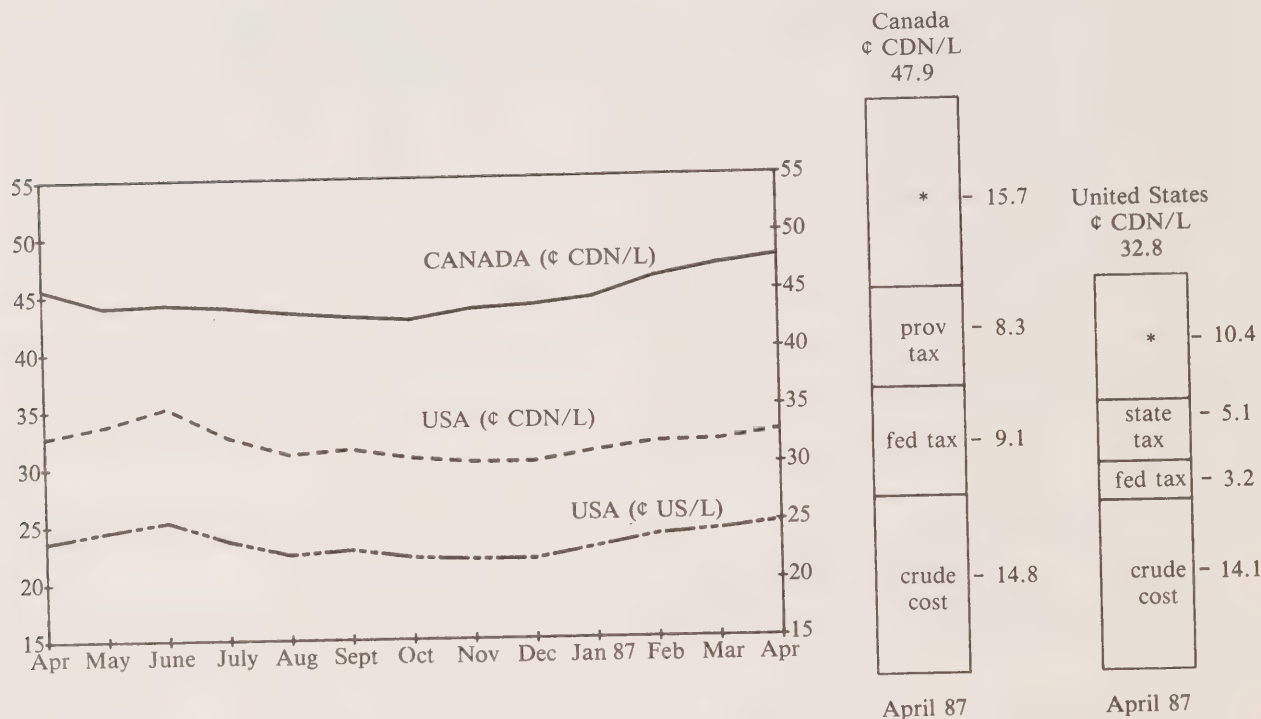
Prices of leaded gas used in this market have generally remained more favourable over those of unleaded gasoline, presenting no incentive to shift. Recently, provinces have been altering this pricing practice and in the recent budget the federal sales tax on leaded gasoline was raised as of April 1, 1987 to match that applicable to unleaded gasoline. The Committee is optimistic that as the price gap closes between these two fuels as unleaded gas takes a larger share of the market, there will be less opposition

to switching. While it is not possible to use leaded fuel in unleaded gasoline engines, the reverse is not the case. Most engines built to use leaded gas will accept unleaded gas with minor engine adjustments. Lead serves as a lubricant and under intense usage, levels below 0.026 grams per litre can present a risk of valve seat recession. From the early 1970s most gas engines have been designed with hardened valve seats to allow them to burn unleaded gasoline.

FIGURE 6.2

**CANADA vs U.S. — MOTOR GASOLINE
AVERAGE RETAIL PRICE — ALL GRADES**

Average Full-Serve and Self-Serve



* Refining and Marketing Costs and Profits.
Source: Oil Pricing and Market Analysis Division, EMR.

Lead is also used as an octane enhancer and so an appropriate gasoline additive must be found to meet the lead phasedown. Effective January 1, 1987 the permissible lead level was lowered to 0.29 grams per litre from 0.77 grams per litre. By the end of 1992, the use of lead will be effectively eliminated. The U.S. level is already at 0.026 grams per litre with elimination by January 1988. Both methanol and ethanol can serve very well as octane enhancers in replacing lead.

In a report on gasoline additives tabled in June 1986, the House of Commons Standing Committee on Energy, Mines and Resources found no serious technical or environmental problems arising from the use of these alcohols as blending agents. They are already being marketed in a number of countries for transportation use. The economics of their use may be the main question since, for instance, the popularity of ethanol in the U.S. for gasoline blending is the result of agricultural subsidies. Ethanol

can be derived from starch- and sugar-containing feedstocks such as grains and root crops. Expanded ethanol production could increase domestic demand for agricultural products by offering a market for substandard crops, crop residues and crop surpluses.

Although the Standing Committee expressed reservation at the time about the cost-efficiency of a methanol-ethanol blend, subsequent work by the Department of Energy, Mines and Resources indicated in January 1986 that a blend of 5% methanol and 3% ethanol could be attractive if ethanol prices were relatively low. While the cost of producing ethanol tends to exceed the cost of gasoline, it can be made quite competitive by mixing it with methanol which is currently 40% of the cost of ethanol. Methanol cannot be used in gasoline without ethanol as a co-solvent due to technical difficulties in engine performance.

About 2.5 million tonnes of grain per year would be required to generate the ethanol for this blend to be added to all gasoline currently marketed in Canada. Methanol blends are now sold commercially in Ontario and western Canada but only in small volumes by independent gasoline marketers.

There are two pilot projects under consideration by the Department of Regional Industrial Expansion's Industrial and Regional Development Program for the manufacture of ethanol from grain. The timing of the phase-out of lead will affect the success of these experiments since the viability of these plants is dependent on the ability of proponents to secure markets for the fuel ethanol.

The governments of British Columbia, Alberta, Manitoba and Ontario are ready to or have announced their intention to offer provincial fuel tax exemptions for gasoline containing ethanol.

It may take the years before lead is to be phased out in 1992 to perfect the technology for introducing fuel ethanol production on a broad basis. The Department of Energy, Mines and Resources currently has funding for demonstration projects that will expire in March 1988.

6.5 The Committee recommends that funding by the Department of Energy, Mines and Resources, Bioenergy Development Program be assured beyond March 1988 so that the commercial viability of fuel ethanol be established before 1992.

The Committee understands that the Minister of Energy, Mines and Resources will be releasing policy guidelines on the use of fuel ethanol in the fall of 1987. Given the fact that the petroleum industry will have to make decisions about octane enhancers in the near future, it needs to be certain that oxygenates can meet octane requirements before expenses are incurred in finding alternative solutions.

6.6 The Committee urges the Minister of Energy, Mines and Resources to support the use of fuel ethanol as an octane enhancer and to provide direction to the petroleum industry in its replacement of this use of lead.

The major reason for the increase in machinery repair costs is higher prices for repair parts and labour, as well as the decline of new machinery purchases (Ralph Jespersen, President, Unifarm, Issue 11:10, 12-3-87).

FARM MACHINERY

A. Machinery and Productivity

Farm machinery is a key factor in maintaining and improving the productivity of Canadian farmers. The labour-saving capacity of machinery enables commercial farmers, who comprise less than 1% of the population, to produce enough to meet the major food needs of nearly 26 million Canadians as well as additional products for export that help to maintain a positive trade balance for Canada. Furthermore, the adoption of the latest technology and the efficiency of farm machinery performance affect the utilization and the total cost of such inputs as fuel, fertilizer, chemicals and seeds. In turn, the production costs of domestic food and products for export are influenced by the efficiency with which farm inputs are used as well as by the prices of these inputs. Like the proverbial sharp pencil of shrewd farm operators, the computer is now becoming the ultimate tool for analyzing and determining the lowest cost investment and operation of machinery, as well as the efficient utilization of many other inputs on Canadian farms.

B. Importance of Machinery Expenditures to Input Costs

The Committee is aware that machinery-related expenditures form a significant proportion of total operating costs and depreciation, ranging from about 21% in eastern Canada and British Columbia to about 35% in the prairie provinces. With the possible exception of feed in those provinces of eastern Canada oriented to livestock production, machinery-related expenditures represent the greatest share of costs on Canadian farms.

In the Maritimes, for example, fuel and lubricants, machinery repairs and depreciation on machinery amounted to 6.1%, 7.7% and 9.1% respectively, and 22.9% collectively, of total operating costs and depreciation in 1986. In Quebec, fuel and lubricants, machinery repairs and depreciation on machinery amounted to 4.4%, 6.9% and 8.9% respectively, and 20.2% collectively. In Ontario, these same expenditures in that order were 4.7%, 6.2% and 10.9%, and totaled 21.8%. Similarly, in British Columbia, these expenditures were 5.6%, 6.8% and 9.5%, and totaled 21.9%. However, in the prairie provinces, fuel and lubricants, machinery repairs and depreciation on machinery were 7.5%, 8.9% and 17.7 % respectively, and 34.1% collectively, of total operating costs and depreciation. Furthermore, these particular expenditures omit interest payments on machinery purchases.

The significance of machinery-related expenditures may be more readily seen in their relation to the sales of farm products. In the maritime provinces, expenditures on fuel and lubricants, machinery

repairs and depreciation on machinery per \$1,000 sales of crops, livestock and livestock products in 1986 were \$47, \$60 and \$71 respectively, or \$178 collectively. In Quebec, fuel and lubricants, machinery repairs and depreciation on machinery were \$34, \$54 and \$69 respectively, or \$157 collectively. In Ontario, these same expenditures in that order were \$37, \$47 and \$84, and totaled \$168. In British Columbia, these expenditures were \$48, \$58 and \$80, and totaled \$186. Fuel and lubricants, machinery repairs and depreciation on machinery in the prairie provinces were \$64, \$76 and \$151 respectively, or \$291 collectively. It should be noted again that these expenditures omit interest payments on machinery purchases.

C. Price Trends of Farm Machinery and Repairs

The prices of farm machinery and machinery repairs greatly affect the costs of machinery-related items in operating expenditures. During the 1981-86 period, the prices of all types of machinery and repairs increased at a greater rate than the prices of farm inputs in general.

In eastern Canada, during that period, the average price of farm machinery replacement increased 15.1% and repairs 21.0%. The prices of all farm inputs increased on average by 8.3%. In western Canada, farm machinery replacement prices increased 13.5% and repairs by 19.4%. These trends are in contrast to an average increase of 8.8% for all farm inputs.

Witnesses stated that the major reason for the increase in machinery repair costs is higher prices for repair parts and labour, reinforced by a decline in new machinery sales. This observation was supported by Agriculture Canada at the 1986 Agricultural Outlook Conference. It was noted that there is less competition in this sector and profits will likely be taken on repair parts to compensate for losses on sales of complete machines. The Committee was told, for example, that farm tractor sales are now 58% of 1979 sales and combine sales are down to 44% of the 1979 level.

D. Availability of Parts, Service and Extended Warranties

The farm machinery industry in Canada is struggling for survival through a period of financial crisis, precipitated and reinforced by the continuing economic downturn in Canadian agriculture. Farm machinery shipments from Canadian manufacturers have decreased by 45% since 1981, falling from \$1,403 million to \$770 million in 1986. Furthermore, the collapse of some major companies and mergers of companies in recent years have raised concerns about competition in the farm machinery manufacturing sector and about possible impacts on the supply of parts for certain machines. The decrease in the number of dealer outlets has been accelerated by the continuing low sales of new machinery, high inventories, too much credit extended and mergers of farm machinery manufacturers. The annual survey conducted by the Farm Equipment Manufacturers Association shows that 2,770 farm equipment dealers have gone out of business in Canada and the United States since 1981, and that the downtrend continued in 1986. Some 44% of these dealers were associated with the White Farm Manufacturing Company, Case/International Harvester and various short-line manufacturers. Consequently, farmers in various localities are concerned about the distance they must travel for parts and service.

The Committee heard farmers' concerns on the inadequacy of machinery repair and servicing in many areas of Saskatchewan and Alberta. Because of the inaccessibility of specialized repair shops and the high cost of repairs, some farmers have been constrained to acquire new machinery and have thereby increased their debt load. Consequently, witnesses expressed the need for more parts depots.

The governments of at least two provinces have taken actions to assist financially troubled farm machinery dealers. The Government of Alberta has attempted to maintain about one-third of the province's farm implement dealers, who are suffering from the depressed financial conditions in

agriculture, by means of guarantees on operating capital loans from chartered banks. An implement dealer can qualify through the bank for a \$250,000 government guarantee on a loan secured by parts and used machinery. The \$25 million program expires on December 31, 1987. The treasurer of Ontario announced on February 11, 1987, a temporary capital tax reduction program for farm equipment dealers. The program reduces to a maximum of \$200, the capital tax otherwise payable by farm implement dealers on their first \$3 million in taxable capital, regardless of the total amount of their taxable capital. This could mean capital tax savings of as much as \$17,600 to individual farm equipment dealers over the next two years.

The potential for reducing machinery maintenance costs through the standardization and interchangeability of parts was brought to the Committee's attention. Witnesses also expressed the need for developing an extended warranty and service program for new machinery, which could help to reduce repair costs. They stated that agricultural debt would have been smaller if the investment tax credit to purchase new machinery had been channelled toward reducing the cost of extended warranty insurance.

With regard to the foregoing proposals, the Committee notes that parts standardization was reviewed by the Royal Commission on Farm Machinery appointed in 1966. A study carried out for the Commission indicated that, despite established ASAE (American Society of Agricultural Engineers) standards, small dimensional differences without significant engineering reasons persisted among otherwise identical, fast selling parts of widely used agricultural machines made by different manufacturers. The Commission determined that, due to the large number of different parts used and frequently modified by various manufacturers, progress would be restricted to a limited number of parts that sell in large volumes. Further progress could be made through research into the possibilities of standardization and leadership to achieve it. The development of cross-classified parts lists for currently identical parts was more readily achievable and was recommended by the Commission. In subsequent years, the extent of standardization has been conditioned by market forces and competition among the major farm machinery manufacturing companies and the suppliers of "will-fit" parts.

The Committee further recognizes that the prairie provinces have the strongest legislation and regulations on repair parts supply and warranties, which are monitored by provincial farm machinery boards. However, all provinces do not have such legislation or active and effective liaison with farmers, dealers, distributors and manufacturers.

The Committee concludes that under the prevailing economic conditions in agriculture which are adversely affecting farm machinery dealerships, the accessibility of machinery parts is critically important to maintain farm production, to reduce input costs and to sustain farm income. The Committee concludes also that there may be potential for further cost reductions to farmers as well as to farm machinery suppliers in striving to achieve a greater degree of standardization and interchangeability of parts. Furthermore, the Committee concludes that the proposals for extended warranties and service merit consideration.

7.1 The Committee recommends that Agriculture Canada and other departments of the federal and provincial governments seek methods of guaranteeing adequate farm machinery maintenance service during the present downsizing of the farm machinery industry.

The manufacturing of farm machinery in Canada has become more and more dominated by small regional manufacturers. These manufacturers are spread throughout the agricultural regions of Canada, with the greatest number in the prairie provinces. They are generally located in small rural communities close to their customers. Their strength is in innovative equipment for cultivating, seeding, handling, etc. that is suitable for local conditions. They are important in providing equipment that

helps Canadian farmers keep their costs down. These small farm machinery manufacturers have been suffering from the drop in machinery sales and some have been purchased by other firms. The reduction in dealerships and the mergers of the major machinery manufacturers have led to the reduction of market outlets for the products of these short-line manufacturers. Many of these firms' financial condition is very fragile and their existence threatened by a prolonged slump in farm machinery sales. They are important in maintaining the competitiveness of Canadian agriculture and the viability of many rural communities.

7.2 The Committee therefore recommends that the federal government examine the Canadian agricultural machinery industry with respect to its viability and its continuity as a source of innovation for Canadian farmers.

7.3 The Committee further recommends that the federal and provincial governments, together with the Prairie Agricultural Machinery Institute and the farm machinery industry, cooperatively undertake to study the feasibility of extended utilization of interchangeable parts among different manufacturers and the development of a system of circulating information on currently interchangeable parts.

7.4 The Committee also suggests that the federal government encourage provincial governments to develop more uniform regulations for warranties and the possible extension of such warranties under effectively monitored provincial farm machinery legislation.

E. Testing the Performance of Farm Machinery

The Committee was told that farmers in the prairie provinces have concerns about obtaining more timely information on performance tests of farm machinery and equipment, and ensuring the continued viability of the Prairie Agricultural Machinery Institute to monitor the performance and reliability of farm machinery.

The Committee is aware that these functions have been performed by the Prairie Agricultural Machinery Institute (PAMI) since 1974. This unique organization was established as a corporate body under the *Prairie Agricultural Machinery Institute Act, 1973-74*, of the province of Saskatchewan. The duties of the Institute as described in the legislation are as follows:

- (1) to test and appraise under actual or simulated working conditions, machinery sold or offered or intended for sale;
- (2) to undertake development work to improve and develop machinery for agricultural use; and
- (3) to publish such reports, pamphlets and bulletins as are consistent with the intent of the Act.

Nevertheless, it is a cooperative undertaking of the three prairie provinces and, in accordance with an agreement signed by each of the provinces, funding is granted in the following proportions: Saskatchewan, 45%; Alberta, 35%; and Manitoba, 20%. In the fiscal year ending March 31, 1986, 83.6% or \$2,349,155 of the Institute's funds came from the provincial grants. The balance of total revenue came mainly from fees for service, investment and subscription income. The programs and activities of the Institute are defined and guided within the terms of the Act by a Council of appointed farmers, implement dealers, manufacturers, government and university representatives from the three provinces.

The Prairie Agricultural Machinery Institute carries out functional tests of agricultural machines to evaluate their performance, safety and suitability for prairie agriculture. The selection of machines to be tested is based on the frequency of requests for information, the uniqueness of the machine for prairie agriculture and the availability of performance data on the machine. The evaluation reports are circulated to several thousand subscribers throughout Canada and abroad.

The work and expertise of the Institute is widely publicized through its extension program of publications, meetings, radio and television interviews, news releases, short courses, participation in trade fairs and in external committees. Under its development program, PAMI assists manufacturers on a fee for service basis to develop and improve machines for the needs of prairie agriculture. PAMI also maintains a research program, in cooperation with universities, research institutions and interested manufacturers, on projects to determine design parameters, to develop machinery suitable for new crops or modified cultural practices and to develop safety performance standards. In the 1985-86 fiscal year, the Institute spent \$2,824,812 on providing all of these services.

The development program of PAMI assists smaller manufacturers with developing new machine concepts, design modifications and prototype testing. The Institute provides such services as technical information searches, design of electronic controls and other systems, experimental stress analysis, high speed photography, mobile field laboratories and specialized measuring equipment, and durability testing of components or complete machines. In 1985-86, the Humboldt station worked on projects for 23 different manufacturers and gave technical advice on the development of new products to 15 other manufacturers. The stations at Lethbridge and Portage la Prairie were also engaged in development work for local manufacturers. These projects included work on cultivators, sprayers, straw spreaders, a prototype heat exchanger for grain drying and zero-till grain drills. Fee for service arrangements are negotiated with manufacturers for such work and for confidential reports on the projects. In 1985-86, PAMI's revenue from this development work was \$231,526. Each year, more manufacturers are taking advantage of PAMI's development program.

In 1981, the Prairie Agricultural Machinery Institute was approved by the Canadian Government to be the designated Canadian authority to conduct performance tests and certification of tractors exported to countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). It continues to provide such internationally recognized testing and certification for Canadian manufacturers.

The Committee recognizes that concern for the viability of PAMI is based on the fact that its 10-year mandate expired in September 1984 and, that during the extension of its operations, the Province of Alberta has cut its contribution from \$822,000 in 1985-86 to \$622,000 in 1986-87 with the announced intention of terminating its support. Although PAMI was created to develop a coordinated, regional approach to machinery evaluation, Alberta Agriculture intends to take over PAMI facilities in Lethbridge and to continue the testing program. The other two provinces have also been reducing their grants to PAMI.

The Committee was told by a representative of the Government of Saskatchewan that the provincial government has committed \$200 million toward a development program to address several needs in the province's agricultural sector and cut funding to PAMI because of the government's fiscal restraint measures. Furthermore, seeing that new machinery is not being put on the market or purchased frequently, less testing seems to be required. Consequently, the Government of Saskatchewan is considering other possibilities for the Institute, including that of obtaining funding from machinery manufacturers.

The Committee was informed that the Government of Saskatchewan has given written notice to the Prairie Agricultural Machinery Institute of its intention to terminate funding by 1988-89, because

of changing fiscal priorities. The PAMI Council Chairman, Gordon Nystuen, has indicated that losing 80% of its funding all at once from Alberta and Saskatchewan would jeopardize the operations of the Institute. He has also stated that, if government funding was reduced gradually, PAMI would have time to seek alternative funding sources including manufacturers. Although the Government of Manitoba has reduced its contribution for 1987-88 by 9%, it intends to continue support for the Institute. The PAMI Council has requested meetings with the Ministers of Agriculture of the three provinces.

The Committee concludes that the Prairie Agriculture Machinery Institute has provided a valuable service of testing and appraising the performance of farm machinery, the benefits of which extend beyond the prairie region to the national and international spheres. The Institute has become an internationally recognized testing agency for farm machinery that could facilitate the entry of smaller Canadian manufacturers into markets abroad. Accordingly, the Committee believes that the Prairie Agricultural Machinery Institute should continue to exist in its present form or some other form in order to maintain its useful services.

7.5 The Committee therefore recommends that the federal government discuss with the governments of Manitoba, Saskatchewan and Alberta ways to preserve the Prairie Agricultural Machinery Institute and to continue its regional, national and international services.

There has been a substantial amount of interest in Saskatchewan in regard to the price survey. It is well read by most farmers, and it is printed in all the weekly papers and in the *Western Producer*. So it is a very informative item, I believe, that farmers look at each time before they purchase. I think most farmers do (The Honourable Neal Hardy, Minister of Rural Development, Government of Saskatchewan, Issue 24:31, 13-5-87).

INPUT PRICE INFORMATION

For the majority of inputs examined, pricing and price variability emerged as overwhelming concerns, both locally and nationally, and in comparison with the United States. Access to timely information on prices, conveniently available, can provide a vehicle for farmers to avoid being overcharged. The Committee is convinced that farmers need to have ready access to information on input prices in their area. For many years they have had timely information available on the products they sell. For consumers generally, information on comparative prices for items they buy is becoming more readily available. Furthermore, with increased computer flexibility, it now is feasible to offer comparative price information to special groups of users of particular products. The dissemination of comparative price information on farm inputs could in turn encourage price competitiveness.

The Government of Saskatchewan confirmed this in their testimony to the Committee. Comparative price information has been provided in that province for chemicals, fertilizers and fuels over the past two years. Now that farmers are aware of price differences across the province they can comparison shop and dealers are aware of this. The Saskatchewan Farm Input Price Survey of retail farm input prices is conducted by the University of Saskatchewan under contract to the Department of Agriculture. The survey is conducted weekly during the growing season in 25 centres and includes 22 core farm inputs. According to the Saskatchewan Minister of Rural Development, the Honourable Neal Hardy, the survey continues to show price variations across the province for an identical product but publication of the price information has helped reduce price differences among outlets.

Farmers use toll-free lines operating out of the University of Saskatchewan, the Department of Agriculture and the 44 agricultural offices located around the province. The Committee was told that the Saskatchewan Department of Agriculture alone receives somewhere in the neighbourhood of 600 calls a month. The service is also available through AGRITEX for those farmers who can access price information by computer.

While other provinces collect farm input price information, we are not aware that any other province makes prices in each town available to farmers. Statistics Canada gathers information for its farm input price indices; these are used mainly to track year-to-year changes. Such data are not in sufficient detail to be used for comparative pricing in individual provinces. Agriculture Canada only

gathers and disseminates market information on prices, volumes traded and market trends for poultry, livestock and meat products, dairy, fruits and vegetables, and special crops; in the future this information will be computerized for the use of producers, processors and distributors. Agriculture Canada's involvement in this type of price service flows from legislative requirements to disseminate information in relation to produce markets. It has no such mandate in relation to input prices. The Department has indicated, however, that it agrees that good price information is useful to farmers.

The Committee believes that more should be done across the country to monitor prices and keep farmers well informed of reasonable price locations for their pesticide, fertilizer, fuel and other inputs. As the Government of Saskatchewan commented, "It (the Farm Input Price Survey) has been, we believe, very productive as far as the farmer goes. I believe it has controlled the cost. We have not seen any domestic rising in the cost of any of the products and in fact we have noticed that the farmers now are using the toll-free line that we supply. . ." (Issue 24:8, 13-5-87). The Committee is well aware that the feasibility of providing comparative price information on farm inputs will vary across the country and that the appropriateness of including various inputs will depend on how important a cost they represent to farmers and how regularly they are purchased.

8.1 The Committee therefore recommends that Agriculture Canada work with provincial departments of agriculture to establish a system to supply price information on farm inputs to farmers in each province via the most appropriate channel.

Every crisis, however, carries within it the seeds of opportunity. The tough times in the world grain trade make us take a closer look at ourselves and help us to improve. Then, perhaps, there will end up being something positive in what has happened (Roy Cusitar, Vice-President, United Grain Growers, Issue 16:11, 26-3-87).

CONCLUSIONS

Canadian grain farmers are facing a prolonged period of difficulty in the marketing of their products and the solution to these marketing problems, to a large extent, has to be sought at the international level. In addition, many of the grain farmers, along with others in different types of farming, have accumulated heavy debt loads and are encountering falling land values.

The Committee's examination into ways in which input costs might be reduced has been conducted against this backdrop of severe marketing and financial difficulties. At the hearings, witnesses brought evidence and suggestions for action to the Committee. Just as our hearings were ending the first results of the Census of Agriculture were released. This is the first Census to obtain a complete profile of expenditures since 1941. While this profile relates to 1985, it will provide a basis for improved annual estimates of expenditures on farm inputs. It will also enable more systematic analysis of farm inputs by type of farm, pointing to ways of making adjustments in the use of inputs so as to reduce costs.

While such analysis will be useful in assisting farmers to improve their longer-run farm management decisions, the Committee has focused on how to reduce the prices that farmers pay for inputs. In examining the various costs of concern to farmers, the Committee has emphasized those of major importance to grain farmers. Their incomes have been under the greatest pressure in recent years. In making recommendations, however, the Committee has been cognizant of the concerns of other farmers. And, in our examination of the means of lessening the costs of farm finance, we have been acutely aware of the widespread incidence across Canadian agriculture of reduced equity and collateral. Furthermore, with the heavy debt load for many farmers in almost all types of farming, there are residual effects of the very high interest rates of the early 1980s and the real interest rates that are still quite high.

Based on our hearings, the Committee has made recommendations on measures to ease the impact of farm debt, encourage competitiveness in the pricing of farm inputs and other steps to reduce costs. In doing so it has sought avenues that would enhance the long term productivity of Canadian agriculture. It has also sought to make recommendations that would lessen costs or improve services to farmers without entailing major increases in the expenditure of government funds. Even if government funds could be made available, many of the problems that we encountered could not be handled through government action alone.

Nevertheless, we did find actions that government could take that should serve to reduce farm input prices. We have made recommendations on farm chemicals that run in this direction. We have also recommended certain steps in grain handling and transportation that should lessen some costs. In other instances, market developments have already reduced prices, as, for example, with farm fuels and fertilizers. In addition to these recommendations in specific areas, and because of the concern with price variability between adjacent areas of the country, we have made a recommendation to improve the monitoring of input prices.

In the difficult area of farm finance, we have sought means to facilitate the lessening of the farmers' debt burdens, and have made recommendations that should both improve access to equity financing and lead to the provision of better financial advice to farmers. Neither in this area, nor with the other inputs that we examined, however, do we believe that we have opened major doors to the solution of farmers' income and financial difficulties. Efforts in many directions, including the farm inputs which we have examined, are going to be required.

WITNESSES

Individual/Organization	Date	Issue
Canadian Federation of Agriculture:	May 14, 1987	25
—D. Knoerr, President;		
—J. Proulx, First Vice-President and President, <i>Union des producteurs agricoles</i> ;		
—G. Blanchard, Second Vice-President;		
—W. Hamilton, Executive Secretary.		
Canadian Fertilizer Institute:	April 29, 1987	23
—R. Topp, Chairman of the Board;		
—G. Peesker, Business Manager;		
—J. Brown, Managing Director;		
—R. Parkes, President, Nitrochem Inc.		
Canadian Organic Growers Association:	March 18, 1987	13
—Dee Kramer, Vice-President;		
—Dr. Ann Clark, Professor of Crop Sciences, University of Guelph.		
Crop Protection Institute of Canada:	May 27, 1987	30
—J. Oliver, Chairman;		
—T. Vaux, First Vice-Chairman;		
—M. Delage, Second Vice-Chairman;		
—J. Elliott, President;		
—D. Latter, Director;		
—D. Brown, Director.		
Department of Agriculture:	January 20, 1987	5
	January 28, 1987	6
—Hon. John Wise, Minister;	February 17, 1987	9
—Jean-Jacques Noreau, Deputy Minister;	May 20, 1987	26
—A.O. Olson, Assistant Deputy Minister, Research Branch;		
—B. Morrissey, Assistant Deputy Minister, Food Production and Inspection Branch;		
—D. Fenety, Acting Director General, Grains and Oilseeds Branch;		
—Dr. Jean Hollebone, Acting Director, Issues, Planning and Priorities Division, Pesticides Directorate;		
—Dr. Jim McKenzie, Director, Inputs and Technology Division;		
—Dr. T.F. Wise, Chief, Input Industries and Markets, Inputs and Technology Division;		
—Mark Spearin, Economist, Inputs and Technology Division.		

Individual/Organization	Date	Issue
<ul style="list-style-type: none"> —Ted Pidgeon, Economist, Inputs and Technology Division; —Allan Asselstine, Economist, Inputs and Technology Division. 		
Department of Consumer and Corporate Affairs:	January 28, 1987	6
<ul style="list-style-type: none"> —Bruce Couchman, Policy Analyst, Legislative Reform Branch. 		
Farm Credit Corporation:	March 24, 1987	14
<ul style="list-style-type: none"> —Eiliv Anderson, President; —Ralph Ashmead, Manager, Research and Development. 	May 20, 1987	26
Focus on Inputs Association, Inc.:	February 17, 1987	9
<ul style="list-style-type: none"> —Ken Goudy, President; —Barrie Manikel, Director; —Don Good, Consultant. 		
Government of Saskatchewan:	May 13, 1987	24
<ul style="list-style-type: none"> —The Hon. Neal Hardy, Minister of Rural Development. 		
Keystone Agricultural Producers, Inc.:	March 31, 1987	17
<ul style="list-style-type: none"> —Jack Penner, President; —Earl Geddes, First Vice-President; —R.C. Hodgson, Director. 		
Manitoba Farm Business Association:	February 4, 1987	7
<ul style="list-style-type: none"> —Curtis Sims, President; —Allan Calder, Member of the Board of Directors; —Bob Hopley, Member of the Association. 		
Manitoba-North Dakota Zero Tillage Farmers' Association:	January 20, 1987	5
<ul style="list-style-type: none"> —Garth Butcher, President; —Jim McCutcheon, Past President and Chairman of the herbicide committee. —Bob McNabb, Past President; —Gordon McPhee, Past Vice-President. 		
National Farmers Union:	March 25, 1987	15
<ul style="list-style-type: none"> —Arthur Macklin, Vice-President. 		

Individual/Organization	Date	Issue
Ontario Corn Producers' Association:	April 8, 1987	19
—Clifford Leach, President;		
—Frank Anthony, Vice-President;		
—Martin Schneckenburger, Treasurer.		
Prairie Pools Inc.:	April 9, 1987	20
—Garth Stevenson, President, Saskatchewan Wheat Pool;		
—Charles Swanson, First Vice-President, Manitoba Pool Elevators;		
—Alex Graham, Second Vice-President, Alberta Wheat Pool;		
—Peggy LeSuerer-Brymer, Policy Analyst, Alberta Wheat Pool;		
—Dan Schmeyer, Research Manager, Saskatchewan Wheat Pool.		
Unifarm:	March 12, 1987	11
—Ralph Jespersen, President;		
—Elmer Allen, Research Economist.		
United Grain Growers:	March 26, 1987	16
—Roy Cusitar, Vice-President;		
—Buck Spencer, Director;		
—J. Russel Jeffrey, Research Associate.		
Western Canada Fertilizer Association:	April 29, 1987	23
—Don Pottinger, Vice-President, Simplot Chemical Co. Ltd.		
Western Canadian Wheat Growers Association:	March 4, 1987	10
—Bill Duke, President.		
Western Fertilizer and Chemical Dealers Association:	April 29, 1987	23
—Dave Wowchuck, Executive Director.		

BRIEFS RECEIVED

Individual/Organization

Hoechst Canada Inc.:

—M. Delage, Corporate Vice-President and General Manager.

Klondike Farm Ltd.:

—E. Donn Mitchell.

Westarc Group Inc.:

—Reg Forbes, Project Director, Canadian Rural Transition Program.

Pursuant to Standing Order 99(2), the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue Nos. 5, to 7, 9 to 11, 13 to 17, 19, 20, 23 to 26, 30 and 32, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

LEE CLARK,
Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, June 9, 1987
Meeting No. 36

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 9:38 o'clock a.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Harry Brightwell, Lee Clark, Marc Ferland, Maurice Foster, Sid Fraleigh.

Acting Member present: Jack Scowen for Bill Gottselig.

In attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers and Sally Rutherford, Research Officers.

Witnesses: From the Department of Agriculture: Dr. Jean Hollebhone, Acting Director, Issues, Planning and Priorities Division, Pesticides Directorate; Dr. T.F. Wise, Chief, Input Markets Section.

The Committee resumed its study of the farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

At 12:02 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Wednesday, June 10, 1987
Meeting No. 37

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 4:00 o'clock p.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Harry Brightwell, Lee Clark, Marc Ferland, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Bill Gottselig.

In attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers, Sally Rutherford and Len Christie, Research Officers.

Witnesses: From the Department of Agriculture: Dr. T.F. Wise, Chief, Input Markets Section; Alan Asselstine, Economist, Input Markets Section.

The Committee resumed its study of the farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Thursday, June 11, 1987
Meeting No. 38

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 9:38 o'clock a.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Harry Brightwell, Lee Clark, Maurice Foster.

Acting Members present: Jack Scowen for Bill Gottselig, Walter Van de Walle for Sid Fraleigh.

In attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers, Sally Rutherford and Len Christie, Research Officers.

Witnesses: From the Department of Agriculture: Alan Asselstine, Economist, Input Markets Section; John A. Dawson, Economic Consultant.

The Committee resumed its study of the farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

It was agreed,—That a meeting be scheduled for Monday, June 15, 1987, at 3:30 o'clock p.m.

At 11:40 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Monday, June 15, 1987
Meeting No. 39

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 3:55 o'clock p.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Lee Clark, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Bill Gottselig.

In attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers, and Sally Rutherford, Research Officers.

The Committee resumed its study of the farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, June 16, 1987
Meeting No. 40

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 9:39 o'clock a.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Lise Bourgault, Harry Brightwell, Lee Clark, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Bill Gottselig.

In attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers, and June Dewetering, Research Officers. John A. Dawson, Economic Consultant. Myles Frost, Legislative Assistant.

The Committee resumed its study of the farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

At 12:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, June 23, 1987
Meeting No. 41

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 9:40 o'clock a.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Lise Bourgault, Harry Brightwell, Lee Clark, Maurice Foster, Bill Gottselig.

Acting Member present: Walter Van de Walle for Bill Gottselig.

In attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers, Sally Rutherford and June Dewetering, Research Officers. John A. Dawson, Economic Consultant.

The Committee commenced consideration of the Second Report of the Sub-Committee on the Tobacco-Growing Industry.

By unanimous consent, Harry Brightwell presented the Second Report of the Sub-Committee on the Tobacco-Growing Industry.

On motion of Harry Brightwell, it was agreed,—That the Second Report of the Sub-Committee on the Tobacco-Growing Industry be concurred in and that Mr. Brightwell be instructed to present it to the House as the Third Report of the Standing Committee on Agriculture.

On motion of Harry Brightwell, it was agreed,—That, pursuant to Standing Order 99(2), the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

On motion of Maurice Foster, it was agreed,—That the Committee will print its Third Report in the quantity established by the Board of Internal Economy.

The Committee resumed its study of Farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

At 12:37 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m., this day.

AFTERNOON SITTING
(42)

The Standing Committee on Agriculture met in camera at 3:39 o'clock p.m. this day in Room 269, West Block, the Chairman, Lee Clark, presiding.

Members of the Committee present: Vic Althouse, Lise Bourgault, Harry Brightwell, Lee Clark, Maurice Foster, Bill Gottselig, Arnold Malone.

In Attendance: From the Library of Parliament: Sonya Dakers, Research Officer. John A. Dawson, Economic Consultant.

The Committee resumed its study of the Farm input costs. (*See Minutes of Proceedings and Evidence for Thursday, November 20, 1986, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of the Draft Report on farm input costs.

On motion of Lise Bourgault, it was agreed,—That the Draft Report, as amended, be adopted as the Committee's Fourth Report to the House and that the Chairman be instructed to present it to the House.

On motion of Bill Gottselig, it was agreed,—That, pursuant to Standing Order 99(2), the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

On motion of Harry Brightwell, it was agreed,—That the Committee will print 750 copies of this Fourth Report to the House in tumble bilingual format, with a distinctive cover.

On motion of Vic Althouse, it was agreed,—That the Clerk be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Draft Report.

At 5:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Lise Laramée,
Clerk of the Committee

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 39, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'Ouest sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Lise Bourgault, Harry Brighitwell, Lee Clark, Maurice Foster, Bill Gottselig, Arnold Malone.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Sonya Dakers, attachée de recherche. John A. Dawson, conseiller en matière d'économie.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.

Sur une motion de Lise Bourgault, il est convenu,—Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée soit adoptée comme étant le Quatrième rapport du Comité à la Chambre et que le président le présente à la Chambre.

Sur une motion de Bill Gottselig, il est convenu,—En conformité du paragraphe 99(2) du Règlement, que le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Sur une motion de Harry Brighitwell, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de son Quatrième rapport (tête-bêche, dans les 2 langues officielles, avec couverture distincte).

Sur une motion de Vic Althouse, il est convenu,—Que le Greffier soit autorisé à apporter des modifications d'ordre typographique ou rédactionnel sans toutefois changer la teneur du projet de rapport.

À 17 h 25 le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le Greffier du Comité,
Lise Laramée

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Sonya Dakers et June Dewetering, attachées de recherche. John A. Dawson, conseiller en matière d'économie. Myles Fross, adjoint législatif.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.

À 12 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mardi 23 juin 1987
Réunion n° 41

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 40, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Lise Bourgault, Harry Brightwell, Lee Clark, Maurice Foster, Bill Gottselig.

Membre suppléant présent : Walter Van de Walle remplace Bill Gottselig.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Sonya Dakers, Sally Ruthertford et June Dewetering, attachées de recherche. John A. Dawson, conseiller en matière d'économie.

Du consentement unanime, Harry Brightwell dépose le deuxième rapport du Sous-comité sur la tabaculture.

Le Comité entreprend l'étude du deuxième rapport du Sous-comité sur la tabaculture.

Sur une motion de Harry Brightwell, il est convenu,—Que le deuxième rapport du Sous-comité sur la tabaculture soit adopté et que Harry Brightwell le présente à la Chambre comme le Troisième rapport du Comité permanent de l'agriculture.

Sur une motion de Harry Brightwell, il est convenu,—En conformité du paragraphe 99(2) du Règlement, que le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Sur une motion de Maurice Foster, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer le nombre d'exemplaires établi par le Bureau de régie interne de son troisième rapport.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.

À 12 h 37, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre, aujourd'hui à 15 h 30.

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 38, dans la pièce 269 de l'Edifice de l'Ouest, sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Harry Brighthwell, Lee Clark, Maurice Foster.

Membres suppléants présents : Jack Scowen remplace Bill Gottselig; Walter Van de Walle remplace Sid Fraleigh.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Sonya Dakers, Sally Ruthertford et Len Christie, attachés de recherche.

Témoins : Du ministère de l'Agriculture : Alan Asselstine, économiste, Section des marchés des intrants; John A. Dawson, conseiller en matière d'économie.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.

Il est convenu,—Qu'une réunion soit convoquée le lundi 15 juin 1987 à 15 h 30.

A 11 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le lundi 15 juin 1987 Réunion n° 39

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 55, dans la pièce 269 de l'Edifice de l'Ouest, sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Lee Clark, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Bill Gottselig.

Aussi présentes : De la Bibliothèque du Parlement : Sonya Dakers et Sally Ruthertford, attachées de recherche.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.

A 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mardi 16 juin 1987 Réunion n° 40

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 39, dans la pièce 269 de l'Edifice de l'Ouest, sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Lise Bourgault, Harry Brighthwell, Lee Clark, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Bill Gottselig.

PROCÈS-VERBAUX

Le mardi 9 juin 1987
Réunion n° 36

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 38, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Harry Brighitwell, Lee Clark, Marc Ferland, Maurice Foster, Sid Fraleigh.

Membre suppléant présent : Jack Scowen remplace Bill Gottselig.

Aussi présentes : De la Bibliothèque du Parlement : Sonya Dakers et Sally Ruthertford, attachées de recherche.

Témoins : Du ministère de l'Agriculture : Mme Jean Hollebhone, directrice intermédiaire, Division des questions de la planification et des priorités, Direction des pesticides; T.F. Wise, chef, Section des marchés des intrants.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.
À 12 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le mercredi 10 juin 1987
Réunion n° 37

Le Comité permanent de l'agriculture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 16 heures, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Lee Clark, (président).

Membres du Comité présents : Vic Althouse, Harry Brighitwell, Lee Clark, Marc Ferland, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Bill Gottselig.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Sonya Dakers, Sally Ruthertford et Len Christie, attachées de recherche.

Témoins : Du ministère de l'Agriculture : T.F. Wise, chef, Section des marchés des intrants; Alan Asselstine, économiste, Section des marchés des intrants.

Le Comité examine de nouveau les coûts des intrants agricoles. (*Voir Procès-verbaux du jeudi 20 novembre 1986, fascicule n° 1.*)

Le Comité examine de nouveau le projet de rapport sur les coûts des intrants agricoles.
À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Conformément au paragraphe 99(2) du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicule nos 5 à 7, 9 à 11, 13 à 17, 19, 20, 23 à 26, 30 et 32, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
LEE CLARK

MÉMOIRES REÇUS

Individu/Organisme

Hoechst Canada Inc.:

—M. Delage, vice-président et directeur général.

Klondike Farm Ltd.:

—E. Donn Mitchell.

Westarc Group Inc.:

—Reg Forbes, directeur de projet, Programme canadien de réorientation des agriculteurs.

20	Le 9 avril 1987	Prairie Pools Inc. —Garth Stevenson, président, <i>Saskatchewan Wheat Pool</i> ; —Charles Swanson, premier vice-président, <i>Manitoba Pool Elevators</i> —Alex Graham, deuxième vice-président, <i>Alberta Wheat Pool</i> ; —Peggy LeSuerer-Brymer, analyste de politique, <i>Alberta Wheat Pool</i> ; —Dan Schmeyster, gérant de recherche, <i>Saskatchewan Wheat Pool</i> .
15	Le 25 mars 1987	Syndicat national des cultivateurs: —Arthur Macklin, vice-président.
11	Le 12 mars 1987	Unifarm: —Ralph Jespersen, président; —Elmer Allen, chercheur en matière d'économie.
16	Le 26 mars 1987	United Grain Growers: —Roy Cusitar, vice-président; —Buck Spencer, directeur; —J. Russell Jeffrey, associé de recherche.
23	Le 29 avril 1987	Western Canada Fertilizer Association: —Don Pottinger, vice-président, <i>Simplor Chemical Co. Ltd.</i>
10	Le 4 mars 1987	Western Canadian Wheat Growers Association: —Bill Duke, président.
23	Le 29 avril 1987	Western Fertilizer and Chemical Dealers Association: —Dave Wowchuk, directeur exécutif.

17 Le 31 mars 1987

Keystone Agricultural Producers, Inc.:

—Jack Penner, président;
—Earl Geddes, premier vice-président;
—R.C. Hodgson, directeur.

Manitoba Farm Business Association:

Le 4 février, 1987

7

—Curtis Sims, président;
—Allan Calder, membre du conseil d'administration;
—Bob Hopley, membre de l'Association.

Manitoba-North Dakota Zero Tillage Farmers' Association:

Le 20 janvier 1987

5

—Garth Butcher, président;
—Jim McCutcheon, ancien président et président du comité
des herbicides;

—Bob McNabb, ancien président;
—Gordon McPhee, ancien vice-président.

Ministère de l'Agriculture:

Le 20 janvier 1987

5

Le 28 janvier 1987

6

Le 17 février 1987

9

Le 20 mai 1987

26

—L'hon. John Wise, ministre;
—Jean-Jacques Norcau, sous-ministre;
—A.O. Olson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la
recherche;

—B. Morrissey, sous-ministre adjoint, Direction générale de la
production et de l'inspection des aliments;

—D. Fenety, directeur général intermédiaire, Direction générale
des céréales et des oléagineux.

—Jean Hollebome, directrice intermédiaire, Division des
questions de la planification et des priorités, Direction des
pesticides;

—Jim McKenzie, directeur, Division des facteurs de produc-
tion et de la technologie;

—T.F. Wise, chef, Marchés et industries d'approvisionnement,
Division des facteurs de production et de la technologie;

—Mark Sparin, économiste, Division des facteurs de
production et de la technologie.

—Ted Pidgeon, économiste, Division des facteurs de produc-
tion et de la technologie;

—Allan Asselstine, économiste, Division des facteurs de
production et de la technologie.

Ministère de la Consommation et des Corporations:

Le 28 janvier 1987

6

—Bruce Couchman, analyste de politique, Direction de la
réforme législative.

TÉMOINS

Individu/Organisme	Date	Fasci- cule
Association des producteurs de maïs de l'Ontario: —Clifford Leach, président; —Frank Anthony, vice-président; —Martin Schneckemburger, trésorier.	Le 8 avril 1987	19
Canadian Organic Growers Association: —Dee Kramer, vice-présidente; —Ann Clark, professeur de sciences des cultures, Université de Guelph.	Le 18 mars 1987	13
Fédération canadienne de l'Agriculture: —D. Knoert, président; —J. Proulx, premier vice-président et président, Union des producteurs agricoles; —G. Blanchard, deuxième vice-président; —W. Hamilton, secrétaire exécutif.	Le 14 mai 1987	25
Focus on Inputs Association, Inc.: —Ken Goudy, président; —Barrie Manikel, directeur; —Don Good, consultant.	Le 17 février 1987	9
Gouvernement de la Saskatchewan: —L'hon. Neal Hardy, ministre du développement rural.	Le 13 mai 1987	24
Institut canadien des engrais: —R. Topp, président du conseil d'administration; —G. Peesker, gérant; —J. Brown, directeur; —R. Parkes, président, <i>Nitrochem Inc.</i>	Le 29 avril 1987	23
Institut Canadien pour la Protection des Cultures: —J. Oliver, président du conseil; —T. Vaux, premier vice-président du conseil; —M. Delage, deuxième vice-président du conseil; —J. Elliott, président; —D. Latter, directeur; —D. Brown, directeur.	Le 27 mai 1987	30

services dont ils disposent sans pour autant augmenter notablement les dépenses publiques. Même s'il était possible de trouver du financement public, une bonne partie des problèmes dont nous avons été saisis ne peuvent pas être réglés seulement par l'action des pouvoirs publics.

Nous avons néanmoins pensé à des mesures gouvernementales qui devraient aider à réduire les prix des intrants agricoles. Nous avons fait des recommandations en ce sens au sujet des produits chimiques destinés à l'agriculture. Nous avons également suggéré certaines mesures concernant la manutention et le transport du grain qui pourraient réduire certains coûts. Dans d'autres cas, l'expansion des marchés a déjà entraîné une baisse des prix, par exemple ceux des combustibles et des engrais. En sus de toutes ces recommandations qui portent sur des points précis, et parce que nous voyons d'un mauvais oeil les écarts de prix entre régions voisines, nous avons recommandé que l'on suive de plus près les prix des intrants.

Pour ce qui est des problèmes épineux que pose le financement agricole, nous avons cherché des moyens d'alléger le fardeau de la dette des agriculteurs et nous avons fait des recommandations qui devraient faciliter le financement par actions et permettre de fournir de meilleurs conseils financiers aux agriculteurs. Cependant, ni dans ce domaine, ni dans celui des autres intrants que nous avons étudiés, nous n'avons vraiment fait une percée dans la recherche d'une solution aux difficultés financières des agriculteurs. Il faudra pour cela des efforts concertés sur plusieurs plans, notamment sur celui des intrants agricoles sur lequel nous nous sommes penchés.

Toute crise porte toutefois en elle des possibilités. Le mauvais état du commerce mondial du grain nous oblige à nous examiner plus attentivement et nous aide à faire des progrès. Peut-être cela aura-t-il des conséquences heureuses (Roy Cusitar, vice-président, *United Grain Growers*, Fascicule 16:11, le 26 mars 1987).

CONCLUSIONS

Les céréaliculteurs canadiens ont devant eux une longue période pendant laquelle ils auront du mal à écouler leurs produits, et la solution de ces problèmes doit dans une large mesure être cherchée au niveau international. De plus, beaucoup de céréaliculteurs, de même que d'autres types d'agriculteurs, ont accumulé de lourdes dettes et, par ailleurs, leurs terres se déprécient.

L'étude du Comité sur les façons de réduire les coûts des intrants agricoles s'inscrit dans ce contexte de grandes difficultés de commercialisation et de financement. Pendant les audiences, les témoins ont fourni au Comité des renseignements et lui ont soumis des recommandations. Les premiers résultats du recensement de l'agriculture ont été publiés à la toute fin des audiences. Il s'agit du premier recensement, depuis 1941, qui ait permis d'obtenir un tableau complet des dépenses dans ce domaine. Bien qu'il porte sur l'année 1985, il permettra d'améliorer les prévisions annuelles des dépenses relatives aux intrants agricoles. Ces données aideront également à analyser plus systématiquement les intrants agricoles par type d'exploitation et à déterminer les rajustements qui s'imposent dans l'utilisation de ces intrants afin de réduire les coûts.

Ce type d'analyses aidera certes les agriculteurs à prendre de meilleures décisions de gestion à long terme, mais le Comité s'est intéressé surtout à la façon de réduire les prix des intrants pour les agriculteurs. Dans son examen des divers coûts que doivent assumer les agriculteurs, le Comité s'est attaché tout particulièrement à ceux qui concernent les producteurs céréaliers, dont le revenu a été le plus touché ces dernières années. Cependant, en rédigeant ses recommandations, il a aussi tenu compte des préoccupations des autres agriculteurs. En outre, en tentant de trouver des moyens de réduire les coûts de financement des exploitations agricoles, il n'a jamais perdu de vue la baisse généralisée de l'avoir propre des agriculteurs canadiens et de la valeur des biens qu'ils peuvent donner en nantissement. Par ailleurs, étant donné l'importance de la dette de nombreux agriculteurs dans presque toutes les catégories d'exploitation, les effets de la flambée des taux d'inflation du début des années 80 se font encore sentir, ainsi que ceux des taux d'intérêts réels qui demeurent assez élevés.

À la suite de ses audiences, le Comité a élaboré des recommandations en vue d'alléger la dette des agriculteurs, de favoriser la compétitivité dans l'établissement des prix des intrants agricoles et, de façon générale, de réduire les coûts dans ce secteur. Il a cherché des solutions qui permettraient d'améliorer à long terme la productivité de l'agriculture canadienne. Il a aussi tenté de présenter des recommandations qui auraient pour effet de réduire les coûts des agriculteurs ou d'améliorer les

Bien que d'autres provinces recueillent aussi de l'information sur les prix des intrants agricoles, à notre connaissance, elles ne mettent pas à la disposition des agriculteurs des données sur les prix dans chaque ville. Pour sa part, Statistique Canada recueille des données afin d'établir ses indices des prix des intrants agricoles, qui servent surtout à suivre les changements à ce chapitre d'année en année. Ces données ne sont pas assez détaillées pour permettre des comparaisons de prix dans les diverses provinces. Agriculture Canada ne recueille et ne diffuse d'information sur les prix, les volumes des transactions et les tendances du marché que pour la volaille, le bétail, les produits d'origine animale, les produits laitiers, les fruits, les légumes et les cultures spéciales. À l'avenir, ces données seront informatisées à l'intention des producteurs, des entreprises de transformation et des distributeurs. Le Ministère participe à ce service d'information sur les prix parce que la loi l'oblige à diffuser de l'information sur les marchés des produits agricoles, mais rien ne le force à faire de même pour les prix des intrants. Il a cependant admis qu'une information complète à ce sujet serait utile aux agriculteurs.

Le Comité estime qu'il faudrait en faire davantage dans tout le pays pour surveiller les prix et tenir les agriculteurs au courant des endroits où ils peuvent se procurer des pesticides, des engrais, des combustibles et d'autres intrants à des prix raisonnables. Comme l'a fait remarquer le gouvernement de la Saskatchewan : « [Le relevé des prix des intrants agricoles] a été très bénéfique pour les fermiers et les aides à contenir les coûts. On n'a pas assisté à une augmentation spectaculaire du coût des produits; par ailleurs, nous avons remarqué que les agriculteurs utilisent à présent la ligne téléphonique gratuite que nous mettons à leur disposition [...] » (Fascicule 24:8, le 13 mai 1987). Le Comité sait bien qu'il ne sera pas possible d'offrir partout au pays un service complet d'information comparative sur les prix des intrants agricoles et que l'inclusion des divers intrants dans ce relevé sera fonction de l'importance du coût de ces intrants dans chaque région et de leur fréquence d'achat.

8.1 Le Comité recommande par conséquent qu'Agriculture Canada collabore avec les ministères de l'agriculture provinciaux pour mettre au point un système permettant de diffuser aux agriculteurs de chaque province des renseignements sur les prix des intrants agricoles, selon les méthodes les plus appropriées.

L'enquête sur les prix a certainement suscité beaucoup d'intérêt en Saskatchewan. Elle a été portée à la connaissance de la plupart des agriculteurs et a été publiée dans tous les hebdomadaires ainsi que dans *The Western Producer*. C'est un outil très utile pour des agriculteurs lorsqu'ils doivent procéder à des achats (l'honorable Neal Hardy, ministre du Développement rural, gouvernement de la Saskatchewan, Fascicule 24:31, le 13 mai 1987).

RENSEIGNEMENTS SUR LES PRIX DES INTRANTS

Pour la majorité des intrants que nous avons étudiés, l'établissement des prix et les variations des prix semblent constituer les principales préoccupations, tant à l'échelon local qu'au niveau national et par rapport aux États-Unis. Si les agriculteurs pouvaient trouver sans difficulté des renseignements à jour sur les prix, ils pourraient éviter de payer leurs intrants trop cher. Selon le Comité, il faut que les agriculteurs puissent facilement se procurer des renseignements sur les prix des intrants dans leur région. Ils ont depuis longtemps des données à jour sur les produits qu'ils vendent. Les consommateurs en général disposent de plus en plus de renseignements sur les prix comparatifs des articles qu'ils achètent. En outre, grâce à la grande souplesse des ordinateurs, il est maintenant possible d'offrir des renseignements sur les prix comparatifs à des groupes de consommateurs de produits donnés. La diffusion de renseignements comparatifs sur les prix des intrants agricoles pourrait faciliter la compétitivité sur le plan des prix.

Le gouvernement de la Saskatchewan a confirmé cette affirmation lorsqu'il a comparu devant le Comité. Depuis deux ans, on diffuse dans cette province des chiffres comparatifs sur les prix des produits chimiques, des engrais et des combustibles. Maintenant que les agriculteurs sont au courant des différences dans les prix de ces produits à travers la province, ils peuvent établir des comparaisons, et les marchands en sont bien conscients. L'Université de la Saskatchewan établit, en vertu d'un contrat avec le ministère de l'Agriculture, un relevé des prix de détail des intrants agricoles en Saskatchewan. Ce relevé hebdomadaire est effectué dans 25 centres tout au long de la saison de culture et porte sur 22 intrants de base. Selon le ministre du Développement rural de la Saskatchewan, l'honorable Neal Hardy, les prix varient encore à travers la province pour un même produit, mais leur publication a tout de même aidé à réduire les écarts entre les différents marchands.

Les agriculteurs se servent de lignes téléphoniques gratuites reliées à l'Université de la Saskatchewan, au ministère de l'Agriculture et aux 44 bureaux agricoles de la province. On a dit au Comité que le ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan recevait à lui seul environ 600 appels par mois. Ce service d'information sur les prix est également offert par l'entremise d'AGRITEX aux agriculteurs qui ont accès à un ordinateur.

L'Alberta compte racheter les installations de Lethbridge et poursuivre le programme d'essai. Les deux autres provinces ont elles aussi diminué leurs subventions à l'Institut.

Le Comité a appris d'un représentant de la Saskatchewan que le gouvernement de cette province avait affecté 200 millions de dollars à un programme de développement visant à répondre à différents besoins des agriculteurs de la province et avait diminué les crédits attribués à l'Institut à la suite de compressions budgétaires. D'autre part, comme la vente ou la mise en marché d'outillage neuf est moins soutenue, il semble y avoir moins de tests à faire. Par conséquent, le gouvernement de la Saskatchewan songe à financer l'Institut autrement, notamment en obtenant des fonds des fabricants d'outillage.

Le Comité a aussi appris que le gouvernement de la Saskatchewan avait informé l'Institut par écrit de son intention de cesser de le subventionner en 1988-1989 du fait d'autres priorités financières. Le président du conseil d'administration de l'Institut, M. Gordon Nystuen, a déclaré que l'Institut pourra difficilement poursuivre ses activités si l'Alberta et la Saskatchewan, dont les subventions représentent 80 % de son budget, cessent brusquement de le financer. Il a par ailleurs ajouté qu'une réduction graduelle de ces subventions donnerait à l'Institut le temps de trouver d'autres sources de financement, y compris auprès des fabricants. Bien que le gouvernement du Manitoba ait réduit de 9 % sa contribution pour 1987-1988, il prévoit continuer de financer l'Institut. Le conseil d'administration de l'Institut a demandé à rencontrer les ministres de l'Agriculture des trois provinces.

En conclusion, le Comité note l'excellence des services d'essai et d'évaluation fournis par le *Prairie Agricultural Machinery Institute*, dont profitent non seulement les agriculteurs des Prairies, mais aussi le reste du Canada et d'autres pays. L'Institut s'est acquis une solide réputation internationale dans le domaine de l'expérimentation de l'outillage agricole, ce qui pourrait faciliter l'entrée de petits fabricants canadiens sur les marchés mondiaux. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'il faudrait conserver l'Institut tel qu'il existe actuellement ou sous une autre forme afin qu'il puisse continuer à jouer le rôle utile qui est le sien.

7.5 Le Comité recommande donc au gouvernement fédéral d'entamer des discussions avec les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta sur les moyens à prendre pour que le *Prairie Agricultural Machinery Institute* continue à fournir des services régionaux, nationaux et internationaux.

Il convient de préciser que l'Institut a été mis sur pied grâce aux efforts conjoints des trois provinces des Prairies. Conformément à l'entente qu'elles ont signée, les provinces financent l'Institut dans les proportions suivantes : Saskatchewan — 45 %, Alberta — 35 % et Manitoba — 20 %. Au cours de l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 1986, l'Institut a reçu 2 349 155 \$ (soit 83,6 % de son budget) sous forme de subventions provinciales. Le reste de son budget provenait en grande partie de rétributions de services, de revenus de placements et d'abonnements. Les programmes et les activités de l'Institut sont établis par un conseil élu d'agriculteurs, de concessionnaires, de fabricants, de représentants du gouvernement et de représentants du milieu universitaire des trois provinces.

L'Institut met à l'essai des machines agricoles pour en évaluer les performances et la solidité, le niveau de sécurité, et pour vérifier si elles conviennent à l'usage qu'en feront les agriculteurs des Prairies. Le choix des machines soumises à des essais est fondé sur la fréquence des demandes d'information, la valeur unique de la machine pour l'agriculture des Prairies et l'existence de données sur ses performances. Les rapports d'évaluation sont distribués à plusieurs milliers d'agriculteurs du Canada et de l'étranger.

L'Institut utilise divers canaux de vulgarisation comme des publications, des réunions, des entrevues à la radio et à la télévision, des communiqués, de même que sa participation à des foires commerciales et à des comités externes pour faire connaître les résultats de ses travaux. Dans le cadre de son programme de développement et contre rétribution, il aide les fabricants à concevoir des machines qui répondent aux besoins des agriculteurs des Prairies. Il fait aussi des travaux de recherche en collaboration avec des universités, des établissements de recherche et des fabricants pour établir des paramètres de conception, mettre au point des machines pour de nouvelles cultures ou des méthodes agricoles modifiées et élaborer des normes de sécurité. Au cours de l'année financière 1985-1986, l'Institut a consacré 2 824 812 \$ à la prestation de tous ces services.

Dans le cadre de son programme de développement, l'Institut aide les petits fabricants à créer de nouvelles machines, à concevoir des modifications et à faire l'essai de prototypes. Il offre divers services comme la recherche de données techniques, la conception de commandes électroniques et d'autres systèmes, l'analyse expérimentale des tensions mécaniques, la photographie à haute fréquence, des laboratoires mobiles et l'équipement de mesure spécialisé, de même que l'essai de pièces ou de machines complètes pour en évaluer la durabilité. En 1985-1986, la station Humboldt a mené des projets pour le compte de 23 fabricants et a fourni des conseils techniques sur la mise au point de nouveaux produits à 15 autres fabricants. Les stations de Lethbridge et de Portage la Prairie ont également fait des travaux de développement pour des fabricants locaux, notamment sur des motoculteurs, des pulvérisateurs, des épandeurs de paille, un prototype d'échangeur thermique pour le séchage des céréales et des semoirs pour semis directs. La rétribution de ces services et de la préparation de rapports confidentiels sur les projets est négociée avec les fabricants. En 1985-1986, ces travaux de développement ont rapporté à l'Institut la somme de 231 526 \$. Le nombre de fabricants qui profitent de ce programme augmente d'année en année.

En 1981, le gouvernement fédéral a chargé l'Institut d'évaluer les performances et de s'occuper de l'homologation des tracteurs importés au Canada par des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'Institut offre encore aujourd'hui aux fabricants canadiens des services d'essai et d'homologation répétés dans le monde entier.

Les inquiétudes des témoins au sujet de l'avenir de l'Institut découlent du fait que le mandat de 10 ans de l'Institut est venu à expiration en septembre 1984 et qu'au cours des trois années qui ont suivi, l'Alberta a réduit sa contribution, qui était de 822 000 \$ en 1985-1986, à 622 000 \$ en 1986-1987 et a annoncé son intention de ne plus financer l'Institut. Bien que l'Institut ait été créé pour coordonner l'évaluation de l'outillage agricole dans les provinces de l'Ouest, le ministère de l'Agriculture de

3) publication de rapports, de brochures et de bulletins conformes à l'esprit de la Loi.

2) réalisation de travaux sur la mise au point et l'amélioration de l'outillage destiné à des fins agricoles; et

1) mise à l'essai et évaluation dans des conditions d'exploitation réelles ou simulées de l'outillage vendu, offert ou destiné à la vente;

Le Comité sait que l'Institut exerce ces fonctions depuis 1974. En effet, il a été constitué en société à cette date en vertu du *Prairie Agricultural Machinery Institute Act (1973-1974)* de la Saskatchewan. Cette loi lui confère les fonctions suivantes :

L'outillage.
Le Comité a appris que les agriculteurs des provinces des Prairies souhaitaient obtenir des renseignements plus précis sur les performances de l'outillage agricole et obtenir l'assurance que le *Prairie Agricultural Machinery Institute* continuerait d'étudier les performances et la fiabilité de l'outillage.

E. Évaluation des performances de l'outillage agricole

7.4 Le Comité invite de plus le gouvernement fédéral à encourager les provinces à uniformiser leurs règlements sur les garanties et à prolonger éventuellement la durée d'application de ces garanties en vertu de lois provinciales sur l'outillage dont l'application serait étroitement surveillée.

7.3 Le Comité recommande en outre au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux d'examiner, en collaboration avec le *Prairie Agricultural Machinery Institute* (PAMI) et les fabricants d'outillage agricole, la possibilité d'encourager l'utilisation accrue de pièces interchangeables entre les différents fabricants et la mise au point d'un réseau d'information sur les pièces actuellement interchangeables.

7.2 Le Comité recommande donc au gouvernement fédéral d'examiner la situation des fabricants canadiens d'outillage agricole, compte tenu du fait que de leur rentabilité et de leur survie dépendent des innovations importantes pour les agriculteurs canadiens.

Au Canada, le secteur de la fabrication de l'outillage agricole est de plus en plus dominé par de petits constructeurs qui sont généralement situés dans des régions agricoles, mais surtout dans les provinces des Prairies. Ils sont généralement situés dans de petites localités, à proximité de leurs clients. Leur force réside dans la fabrication de machines nouvelles pour la culture, l'ensemencement, la manutention, etc., qui sont adaptées aux conditions locales. Ils fournissent aux agriculteurs canadiens de l'équipement qui leur permet d'empêcher leurs coûts d'augmenter. Ces petits fabricants ont été durement touchés par la baisse des ventes d'outillage agricole et certains ont été achetés par d'autres entreprises. La disparition de certains points de vente et le fusionnement des grands fabricants d'outillage ont aussi réduit le nombre de points de vente au détail des produits de ces fabricants à série restreinte. La situation financière de bon nombre d'entre eux est très précaire, et leur existence est menacée par la mévente des machines agricoles. Or, la compétitivité de l'agriculture canadienne et l'existence de nombreuses localités dépendent de ces petits fabricants.

7.1 Le Comité recommande à Agriculture Canada et à d'autres ministères fédéraux et provinciaux de chercher des moyens propres à garantir aux agriculteurs un service après-vente adéquat en cette période de décroissance de l'industrie de l'outillage agricole.

Des témoins ont dénoncé la mauvaise qualité des réparations et du service après-vente dans nombreuses régions de la Saskatchewan et de l'Alberta. À cause de l'éloignement des ateliers de réparation spécialisés et du coût élevé des réparations, certains agriculteurs ont dû faire l'achat d'outillage neuf et, partant, s'endetter encore davantage. À leur avis, il devrait y avoir plus de points de vente de pièces.

Au moins deux provinces ont pris des mesures pour venir en aide aux détaillants en difficultés financières. Le gouvernement de l'Alberta vient actuellement en aide au tiers des vendeurs d'outillage agricole de la province, qui sont victimes de la mauvaise conjoncture économique dans le secteur agricole, en servant de caution à ceux qui cherchent à obtenir des capitaux d'exploitation auprès de banques à charte. Un vendeur d'outillage agricole peut donc obtenir un garantie de 250 000 \$ du gouvernement à l'égard d'un emprunt garanti par des pièces et de l'outillage usagés. Ce programme de 25 millions de dollars prend fin le 31 décembre 1987. D'autre part, le Trésorier de l'Ontario a annoncé le 11 février 1987 l'entrée en vigueur d'un programme de réduction temporaire de l'impôt sur le capital à l'intention des vendeurs d'outillage agricole. Aux termes de ce programme, l'impôt sur le capital payable par les détaillants sur la première tranche de 3 millions de dollars de capital impossible est plafonné à 200 \$, quel que soit le montant total du capital impossible. Par conséquent, les détaillants pourront économiser chacun jusqu'à 17 600 \$ au cours des deux prochaines années.

Au cours des audiences, il a été question de la possibilité de diminuer les frais d'entretien de l'outillage au moyen de la normalisation et de l'interchangeabilité des pièces. Des témoins ont aussi proposé la création d'un programme de service après-vente et de garantie prolongée pour l'outillage neuf, afin de réduire le coût des réparations. À leur avis, la dette des agriculteurs aurait pu être moins importante si le crédit d'impôt à l'investissement commercial destiné à l'achat d'outillage neuf avait été utilisé pour diminuer le coût de la garantie prolongée.

Le Comité tient à rappeler que la question de la normalisation des pièces a été étudiée par la Commission royale d'enquête relative aux machines agricoles qui a été créée en 1966. D'autre part, il ressort d'une étude faite pour le compte de la Commission qu'en dépit de l'existence de normes reconnues de l'*American Society of Agricultural Engineers* (ASAE), il subsisterait de légères différences de format apparemment injustifiées sur le plan technique entre des pièces autrement identiques et largement utilisées de machines fabriquées par différents manufacturiers. La Commission a établi qu'à cause du grand nombre de pièces qu'on utilise et qui sont fréquemment modifiées par les différents manufacturiers, la normalisation pourrait s'appliquer aux pièces les plus vendues seulement. Des progrès pourraient aussi être accomplis en faisant des travaux de recherche sur les possibilités de normalisation et les moyens d'atteindre cet objectif. La Commission a recommandé d'établir des listes de pièces interchangeables parce qu'elle jugeait cette solution plus réalisable. Au cours des vingt dernières années, la normalisation des pièces a été déterminée par les forces du marché et par la concurrence entre les principaux fabricants d'outillage agricole et fournisseurs de pièces universelles.

Le Comité note par ailleurs que les provinces de l'ouest sont régies par des dispositions législatives très strictes touchant les pièces et les garanties, et qu'elles se sont dotées de commissions des machines agricoles. Toutefois, les provinces n'ont pas toutes adopté de pareilles mesures et ne maintiennent pas toutes des contacts aussi étroits avec les agriculteurs, les vendeurs, les distributeurs et les fabricants.

En conclusion, le Comité est d'avis que la disponibilité des pièces est essentielle pour assurer la production agricole, réduire le coût des intrants et maintenir le revenu des agriculteurs, compte tenu de la conjoncture économique difficile dont sont aussi victimes les vendeurs d'outillage agricole. En outre, il pense qu'il serait possible de réduire davantage les coûts des agriculteurs et des fournisseurs d'outillage agricole si l'on s'efforçait d'améliorer la normalisation et l'interchangeabilité des pièces. Enfin, il pense qu'il convient d'étudier les mesures proposées au sujet des garanties prolongées et du service après-vente.

Les fabricants canadiens d'outillage agricole, dont la situation financière est très précaire, sont aussi durement touchés par le marasme où est tombée l'agriculture canadienne. La valeur des expéditions d'outillage agricole fabriqué au Canada, qui s'élevait à 1 403 millions de dollars en 1981, est tombée à 770 millions de dollars en 1986, soit une chute de 45 %. En outre, la disparition de certains fabricants et les fusions qui ont eu lieu ces dernières années font craindre une baisse de la concurrence dans le secteur de la fabrication d'outillage agricole et pourraient avoir des répercussions sur la fourniture de pièces pour certaines machines. La faiblesse des ventes d'outillage neuf, l'abondance des stocks, le financement excessif des acheteurs et le fusionnement des fabricants d'outillage ont fait chuter le nombre de points de vente au détail. Selon le sondage annuel de la *Farm Equipment Manufacturers Association*, quelque 2 770 vendeurs de machines agricoles on dû interrompre leurs activités au Canada et aux États-Unis depuis 1981, et ce mouvement de baisse s'est poursuivi en 1986. Environ 44 % de ces détaillants étaient associés à *White Farm Manufacturing Company*, à *Case*, à *International Harvester* et à divers autres fabricants à série restreinte. Par conséquent, les agriculteurs de diverses localités doivent parcourir de grandes distances pour obtenir des pièces ou faire réparer une machine.

D. Pièces, service après-vente et garanties prolongées

Dans l'est du Canada, le coût de remplacement moyen de l'outillage agricole a augmenté de 15,1 % et le coût des réparations de 21 %. Le prix de tous les intrants agricoles a augmenté en moyenne de 8,3 %. Dans l'Ouest, le coût de remplacement de l'outillage agricole a augmenté de 13,5 % et le coût des réparations de 19,4 %. En revanche, le prix de tous les intrants agricoles a augmenté en moyenne de 8,8 %.

Des témoins ont déclaré que l'augmentation du coût des réparations de l'outillage était principalement attribuable à l'augmentation du coût des pièces et de la main-d'œuvre, accentuée par la chute des ventes d'outillage neuf. C'est aussi ce qu'a constaté Agriculture Canada à la Conférence des perspectives agricoles canadiennes de 1986. Le Ministère a noté que la concurrence était moins forte dans ce secteur et que c'était probablement les bénéfices tirés de la vente de pièces qui compensaient les pertes dues à la chute des ventes de machines complètes. Le Comité a appris que les ventes de tracteurs et de moissonneuses-batteuses avaient chuté de 58 % et de 44 %, respectivement, par rapport à 1979.

Le prix de l'outillage agricole et le coût des réparations influent grandement sur le montant des frais d'exploitation connexes. De 1981 à 1986, le prix de l'outillage et le coût des réparations ont augmenté beaucoup plus rapidement que le prix des intrants agricoles en général et que le prix des produits agricoles.

C. Prix de l'outillage et coût des réparations

On arrive peut-être à mieux saisir l'importance des dépenses relatives à l'outillage en faisant une comparaison avec les ventes de produits agricoles. Dans les provinces maritimes, le carburant et les lubrifiants, les réparations et la dépréciation ont coûté, en 1986, 47 \$, 60 \$ et 71 \$ respectivement (pour un total de 178 \$) pour chaque tranche de 1 000 \$ de produits agricoles, de bétail et de produits d'élevage vendus. Au Québec, le carburant et les lubrifiants, les réparations et la dépréciation ont coûté 34 \$, 54 \$ et 69 \$ respectivement (pour un total de 157 \$). En Ontario, ces mêmes dépenses se sont élevées à 37 \$, 47 \$ et 84 \$ respectivement (pour un total de 168 \$). En Colombie-Britannique, elles on atteint 48 \$, 58 \$ et 80 \$ respectivement (pour un total de 186 \$). Enfin, dans les provinces des Prairies, elles se sont chiffrées à 64 \$, 76 \$ et 151 \$ respectivement (pour un total de 291 \$). Là encore, les frais d'intérêt n'ont pas été pris en considération.

L'OUTILLAGE AGRICOLE

Cela ne comprend pas l'intérêt sur les achats de machines. La principale raison de l'augmentation des coûts de réparation des machines est que les pièces de rechange et la main-d'œuvre coûtent plus cher, et que les nouveaux achats de machines ont diminué (Ralph Jaspersen, président d'Unifarm, Fascicule 11:10, le 12 mars 1987).

A. Outillage et productivité

Les agriculteurs canadiens ne pourraient pas maintenir leur productivité sans outillage agricole. En effet, ce matériel permet aux agriculteurs commerciaux, qui représentent moins de 1 % de la population, de produire suffisamment de denrées alimentaires pour satisfaire à la plupart des besoins de près de 26 millions de Canadiens et pour exporter l'excédent à l'étranger, aidant ainsi le Canada à maintenir une balance commerciale positive. D'autre part, l'utilisation des techniques de pointe et l'efficacité de l'outillage agricole influent sur l'utilisation et le coût total d'intrants comme le carburant, les engrais, les produits chimiques et les semences. Les coûts de production des produits alimentaires destinés au marché intérieur et à l'exportation sont eux aussi fonction du prix de ces intrants et de l'efficacité de leur utilisation. Par ailleurs, l'ordinateur est en train de devenir l'outil par excellence pour vraiment rentabiliser les investissements et l'exploitation de l'outillage, de même que l'utilisation efficace de nombreux autres intrants agricoles.

B. Importance des dépenses relatives à l'outillage agricole

Le Comité n'ignore pas que les dépenses relatives à l'outillage constituent un pourcentage important des frais d'exploitation et de la dépréciation (environ 21 % dans l'est du Canada et en Colombie-Britannique et jusqu'à approximativement 35 % dans les provinces des Prairies). À l'exception peut-être des céréales fourragères que doivent acheter les éleveurs de l'Est, les dépenses relatives à l'outillage constituent le principal poste de dépense des agriculteurs canadiens.

Dans les provinces maritimes, par exemple, le carburant et les lubrifiants, les réparations des machines et la dépréciation ont représenté, en 1986, 6,1 %, 7,7 % et 9,1 %, respectivement, des frais d'exploitation et de la dépréciation (pour un total de 22,9 %). Au Québec, le carburant et les lubrifiants, les réparations des machines et la dépréciation sont intervenus pour 4,4 %, 6,9 % et 8,9 % respectivement, des frais d'exploitation et de la dépréciation (pour un total de 20,2 %). En Ontario, ces mêmes dépenses ont atteint 4,7 %, 6,2 % et 10,9 % respectivement (pour un total de 21,8 %). En Colombie-Britannique, elle se sont élevées à 5,6 %, 6,8 % et 9,5 % respectivement (pour un total de 21,9 %). Enfin, dans les provinces des Prairies, elles ont atteint 7,5 %, 8,9 % et 17,7 % respectivement (pour un total de 34,1 %). Il convient de préciser que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'intérêt couru sur les emprunts contractés pour acheter cet outillage.

et dans l'ouest du Canada, on trouve maintenant des mélanges au méthanol dans le commerce, mais seuls des négociants indépendants en vendent, et en faibles volumes.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale et les responsables du Programme de développement régional examinent en ce moment deux projets-pilotes de fabrication d'éthanol à partir du grain. Le moment choisi pour la suppression graduelle du plomb déterminera la réussite de ces projets. En effet, la viabilité des usines en question dépend de la capacité des promoteurs à garantir des débouchés au carburant à l'éthanol.

Les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba et de l'Ontario ont déjà annoncé leur intention d'accorder des exonérations fiscales pour l'essence à l'éthanol, ou sont sur le point de le faire.

Il faudra peut-être toutes les années prévues pour la suppression graduelle du plomb, c'est-à-dire jusqu'en 1992, pour parfaire les techniques qui permettraient de se lancer dans la production d'un carburant à l'éthanol sur une grande échelle. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources finance en ce moment des projets de démonstration qui doivent se terminer en mars 1988.

6.5 Le Comité recommande de prolonger le financement du Programme de développement de la bioénergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources au-delà de mars 1988 afin d'établir avant 1992 la viabilité commerciale de la production d'éthanol destiné à être mélangé à l'essence.

Le Comité croit savoir qu'à l'automne 1987 le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources annoncera des principes directeurs relatifs à l'utilisation de l'éthanol destiné aux mélanges carburants. Comme le secteur pétrolier devra prochainement prendre des décisions en ce qui concerne les antidétonnants, il doit avoir l'assurance que les oxygénats peuvent répondre aux exigences relatives aux indices d'octane avant d'engager des dépenses pour trouver des solutions de rechange.

6.6 Le Comité prie instamment le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources d'encourager l'emploi comme antidétonnant de l'éthanol destiné aux mélanges carburants et d'offrir au secteur pétrolier une orientation en ce qui concerne le remplacement du plomb comme antidétonnant.

Agriculture Canada estime qu'entre 1981 et 1986, la proportion de tracteurs fonctionnant à l'essence est tombée de 34 % à 25 % du parc de tracteurs. Par heure d'utilisation, les tracteurs à moteur diesel consomment jusqu'à 25 % de moins de carburant que les tracteurs à essence. Il permettent donc d'envisager d'importantes économies d'énergie. Le tracteur est la machine agricole par excellence et, depuis 1981, tous les tracteurs neufs qu'on vend ont un moteur diesel. C'est aussi le cas de la plupart des autres machines aratoires neuves qu'on vend. Cependant, il existe encore un bon nombre d'anciennes machines consommant de l'essence, et le marché des automobiles de tourisme continuera de préférer l'essence.

Dans l'ensemble, les prix de l'essence au plomb utilisée sur ce marché sont demeurés plus avantageux que ceux de l'essence sans plomb, ce qui n'incite pas le consommateur à délaisser la première pour la seconde. Depuis quelque temps, néanmoins, les provinces ont modifié la façon de fixer les prix. En outre, dans le récent budget, on a annoncé qu'à compter du 1^{er} avril 1987 la taxe fédérale de vente sur l'essence au plomb serait majorée pour égaler celle sur l'essence sans plomb. Le Comité a bon espoir qu'à mesure que l'écart de prix s'atténuera entre ces deux carburants, parce que l'essence sans plomb accapatera une plus grande part du marché, les consommateurs hésiteront moins à l'adopter. Bien qu'on ne puisse utiliser d'essence au plomb dans des moteurs conçus pour fonctionner à l'essence sans plomb, l'inverse est possible. En effet, la plupart des moteurs conçus pour fonctionner à l'essence au plomb s'accommodent d'essence sans plomb si l'on modifie légèrement les réglages. Le plomb agit comme lubrifiant; si le moteur est soumis à un usage intensif, des niveaux de plomb inférieurs à 0,026 gramme par litre peuvent endommager les sièges de soupapes. C'est pourquoi, depuis le début des années 70, la plupart des moteurs à essence sont munis de sièges de soupape renforcés pour fonctionner à l'essence sans plomb.

Comme le plomb sert aussi d'antidétonant, il faut trouver un additif approprié pour supprimer progressivement l'utilisation du plomb dans l'essence. Depuis le 1^{er} janvier 1987, on a réduit de 0,77 à 0,29 gramme par litre le niveau de plomb permis dans l'essence. À la fin de 1992, on aura aboli l'usage du plomb. Aux États-Unis, le niveau maximal n'est déjà plus que de 0,026 gramme par litre, et l'usage du plomb doit y être aboli en janvier 1988. Par ailleurs, le méthanol et l'éthanol utilisés comme antidétonant peuvent très bien remplacer le plomb.

Dans un rapport sur les mélanges alcool-essence déposé en juin 1986, le Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources a conclu que l'utilisation des ces deux alcools comme agents de mélange ne poserait aucun problème technique ni environnemental sérieux. Dans un bon nombre de pays, on les commercialise déjà à des fins de transport. La grande question pourrait être leur coût à l'usage : aux États-Unis, par exemple, la popularité de l'éthanol comme agent de mélange à l'essence résulte de subventions au secteur agricole. On peut produire de l'éthanol à partir de plantes fourragères contenant de l'amidon et du sucre, comme les grains et les plantes-racines. La production accrue d'éthanol pourrait en retour intensifier la demande nationale de produits agricoles en créant un marché pour les récoltes de seconde qualité, les débris agricoles et les surplus de récolte.

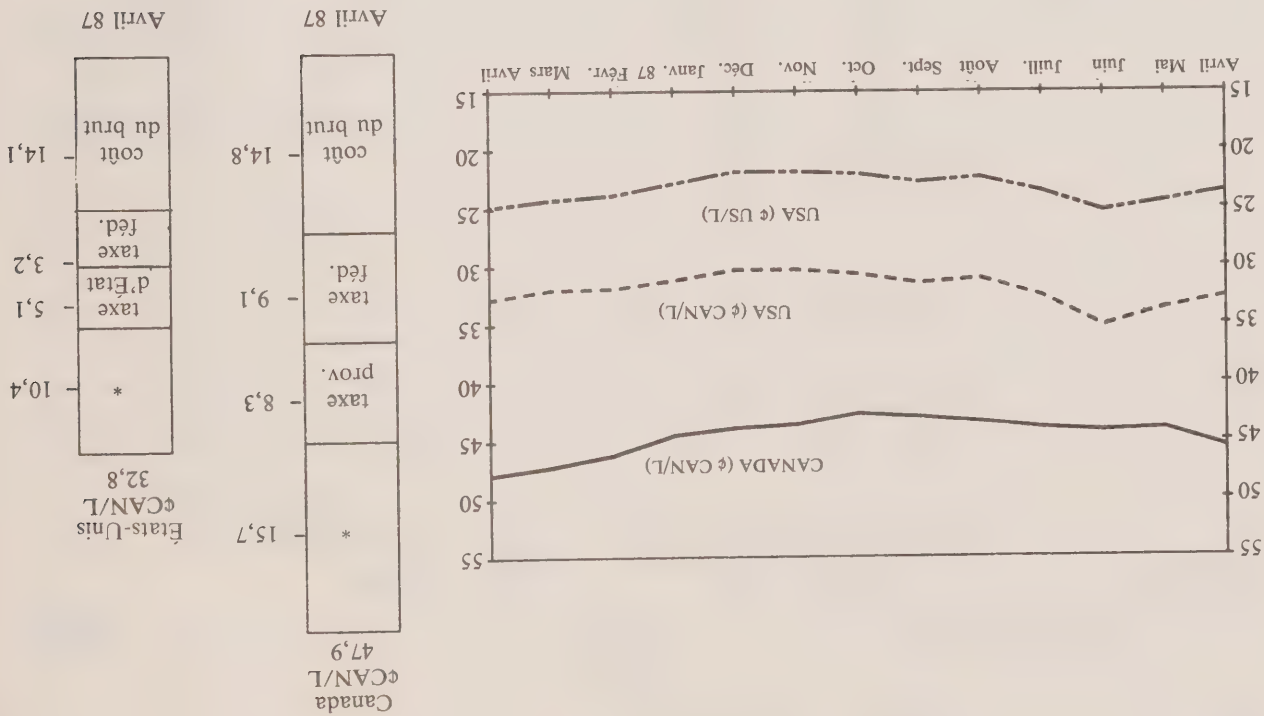
Bien que le Comité permanent ait à l'époque fait des réserves sur le rapport coût/efficacité du mélange méthanol-éthanol, une étude postérieure du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a révélé en janvier 1986 qu'un mélange contenant 5 % de méthanol et 3 % d'éthanol pourrait s'avérer intéressant si le prix de l'éthanol était relativement faible. Le coût de production de l'éthanol a tendance à dépasser celui de l'essence. Toutefois, il est possible de rendre ce coût compétitif en effectuant un mélange au méthanol, celui-ci coûtant actuellement 40 % du prix de l'éthanol. On ne peut utiliser le méthanol comme cosolvant dans l'essence additionnée d'éthanol en raison des problèmes techniques qui peuvent en résulter pour le moteur.

Il faudrait environ 2,5 millions de tonnes de grain par année pour produire l'éthanol nécessaire à ce mélange si l'objectif était de l'ajouter à toute l'essence actuellement vendue au Canada. En Ontario

DIAGRAMME 6.2

CANADA ET ÉTATS-UNIS — PRIX MOYENS DE DÉTAIL DE L'ESSENCE — TOUTS TYPES

Moyenne du service complet et du litre-service



* Coûts et profits du raffinage et de la commercialisation.
Source: Division de l'analyse du marché et des prix du pétrole, EMR.

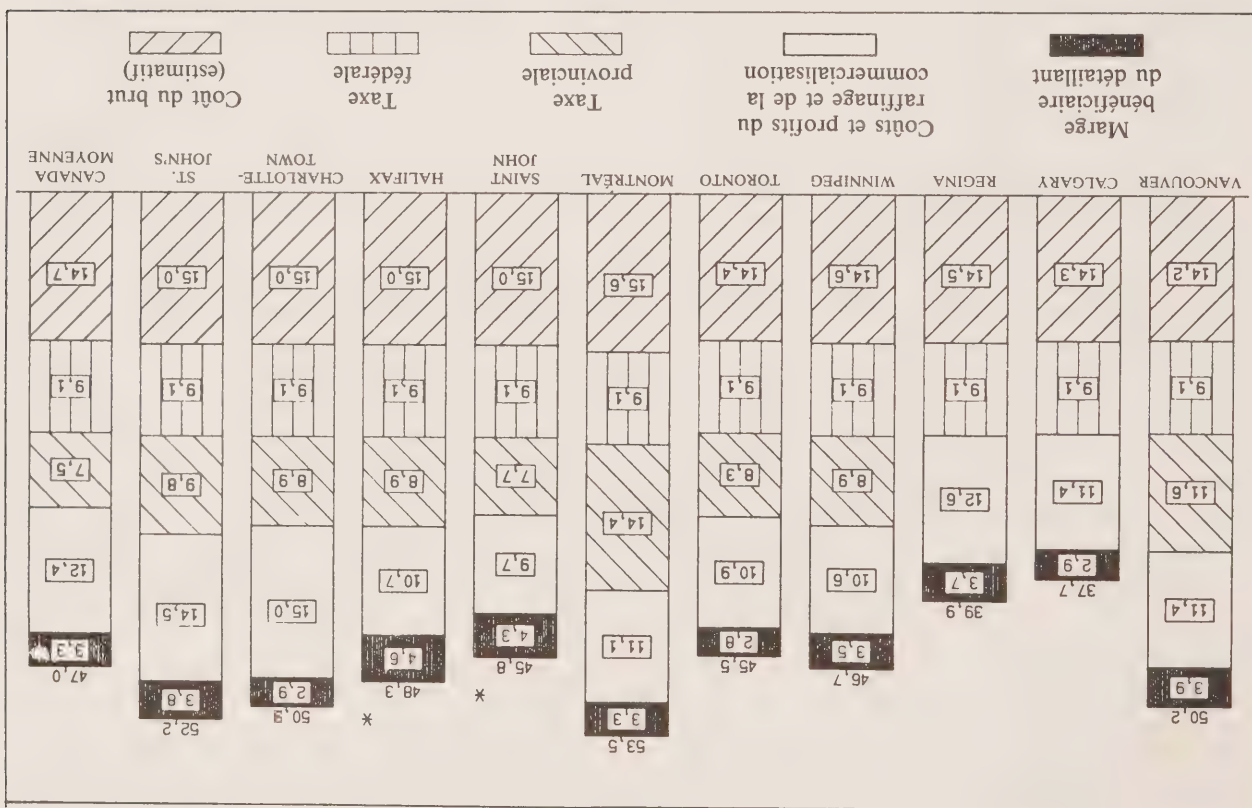
Les deux enquêtes mentionnées ne sont que les plus récentes qu'ont effectuées le gouvernement fédéral et les provinces sur les défauts qu'on reproche au processus de fixation des prix des carburants moteur, et notamment de l'essence et du carburant diesel. Le Comité estime qu'il faut demeurer vigilant et présente une recommandation générale au chapitre 8 du présent rapport afin que les prix des intrants, y compris ceux des carburants, fassent l'objet d'une surveillance et d'un rapport.

C. Les solutions de rechange des carburants au plomb

Le gouvernement fédéral a l'intention d'interdire l'usage des carburants au plomb après 1992. Les représentants d'*Unifarm* sont toutefois d'avis qu'étant donné le grand nombre de véhicules moteur consommant de l'essence au plomb, il faudrait qu'il demeure possible de se procurer de ce carburant après cette date.

Après l'embargo sur le pétrole imposé par les États arabes en 1973 et la flambée des prix de l'énergie, il est devenu important d'accroître le rendement des intrants que sont les sources d'énergie et de trouver des carburants de remplacement moins chers. On a enregistré une diminution de volume total de carburant consommé. De plus, on délaisse visiblement l'essence pour le carburant diesel.

DIAGRAMME 6.1
COMPOSANTES DU PRIX MOYEN À LA POMPE DE L'ESSENCE ORDINAIRE
 Libre-service - 26 mai 1987
 cents/litre



* service complet
 Source: Division de l'analyse du marché et des prix du pétrole, EMR.

Les gouvernements de la Nouvelle-Ecosse et de l'Île-du-Prince-Édouard régissent certains aspects de la fixation des prix des produits pétroliers, et le Québec a annoncé qu'il contrôlerait les prix dans les régions périphériques. D'autres provinces examinent des mesures qu'elles pourraient prendre pour régler les prix de l'essence.

Selon les *United Grain Growers*, l'ouverture de la frontière canado-américaine incite les détaillants à ne pas trop gonfler leur prix. Les prix à la pompe sont généralement inférieurs le long de la frontière américaine en raison de la concurrence des États-Unis, pays où les sociétés pétrolières sont plus nombreuses, où la réglementation est moins étendue et où les taxes sont plus faibles. En outre, un grand nombre de distributeurs indépendants sont établis le long de la frontière, et ils peuvent acheter des produits raffinés à qui les vend le moins cher. En avril 1987, alors que les prix du pétrole brut s'équivalaient au Canada et aux États-Unis, la différence entre les prix moyens de l'essence au Canada et aux États-Unis était de 15,1 cents le litre. Plus de la moitié de cet écart s'expliquait par les taxes plus élevées qu'on prélève au Canada, comme le montre le diagramme 6.2. On y indique les composantes du prix moyen à la pompe dans l'un et l'autre pays, d'après les dernières données dont on dispose. En ce qui concerne les taxes, il s'agit de la moyenne pour les différentes sortes d'essence. Le graphique représente la moyenne des prix de vente au détail dans les régions urbaines pour tous les types d'essence, données fournies par Statistique Canada et par le département de l'Énergie des États-Unis.

Le gouvernement du Canada n'a pas compétence pour légiférer en matière de prix à la consommation des produits du pétrole. Cependant, l'année dernière, il a terminé une étude de cinq ans sur les pratiques qui ont cours en matière de fixation des prix de l'essence. La Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce n'a pas conclu à une collusion. Au Manitoba, une commission d'enquête est censée faire rapport prochainement sur les variations des prix de l'essence.

Le marché du brut et celui des produits raffinés évoluent parfois de façon très indépendante. Selon le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, il arrive pendant certaines périodes que les prix des produits raffinés et le prix du brut évoluent en sens contraire. Les sociétés pétrolières affirment pour leur part que, dans de nombreux cas, les prix varient en raison de la concurrence du marché local et non du prix du brut. On leur a reproché de ne pas faire bénéficier pleinement les consommateurs de la chute du prix mondial du pétrole survenue en 1986.

Le diagramme 6.1, qui est préparé mensuellement par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, fournit une répartition des prix de détail dans tout le Canada. Depuis la déréglementation de juin 1985, le prix du pétrole brut ne varie pas beaucoup d'une région à l'autre du Canada. Ce sont les taxes, les coûts de raffinage et de commercialisation, de même que les profits, qui causent les différences de prix qu'on peut constater d'une province à l'autre. Les prix cités sont ceux de centres urbains donnés et non des moyennes provinciales. Les prix peuvent varier grandement d'une ville à l'autre dans une même province. Comme il s'agit de données ponctuelles, elles peuvent ne pas représenter les prix pratiqués sur une longue période.

Le diagramme 6.1, qui est préparé mensuellement par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, fournit une répartition des prix de détail dans tout le Canada. Depuis la déréglementation de juin 1985, le prix du pétrole brut ne varie pas beaucoup d'une région à l'autre du Canada. Ce sont les taxes, les coûts de raffinage et de commercialisation, de même que les profits, qui causent les différences de prix qu'on peut constater d'une province à l'autre. Les prix cités sont ceux de centres urbains donnés et non des moyennes provinciales. Les prix peuvent varier grandement d'une ville à l'autre dans une même province. Comme il s'agit de données ponctuelles, elles peuvent ne pas représenter les prix pratiqués sur une longue période.

B. Les prix des carburants

- 6.3 Le Comité recommande donc que Revenu Canada s'efforce de continuer d'accélérer le versement des ristournes sur le carburant.
- 6.4 Le Comité recommande en outre que Revenu Canada et le ministère des Finances commencent à évaluer l'efficacité de la mesure budgétaire de février 1987 visant à combattre l'évasion fiscale dans le but de la remplacer si, à la faveur de cette évaluation et à la suite d'une étude plus poussée, on trouve une solution de rechange plus appropriée.

Les distributeurs indépendants, qui représentent 15 % du marché du carburant moteur, contribuent grandement à maintenir la compétitivité du marché de l'essence et à offrir de bons prix aux agriculteurs. S'ils connaissaient de graves problèmes de trésorerie, les distributeurs indépendants pourraient renoncer à l'importation, ce qui réduirait encore la concurrence à laquelle font face les grandes sociétés pétrolières canadiennes. Le Comité estime qu'il faudrait surveiller les répercussions que la nouvelle mesure fiscale aura sur les grossistes, tout comme l'efficacité avec laquelle Revenu Canada verse les ristournes.

nombreux types d'évasion fiscale; même sans permis de distributeur, il est possible qu'à la frontière on fasse passer une citerne d'essence pour une citerne de solvant ou de mazout et qu'on évite ainsi de payer les taxes sur le carburant moteur.

Les ristournes sur le carburant obéissent à cette règle. Comme l'ont dit les représentants des *United Grain Growers* : « Quand un agriculteur a atteint son efficacité maximum d'exploitation, il ne peut plus réduire les taxes sur les carburants qu'il a à payer. Ces taxes représentent donc un coût d'intrant incontrôlables qu'il ne peut pas assumer pendant cette période économique difficile » (Fascicule 16:9, le 26 mars 1987).

6.1 Le Comité recommande donc de maintenir les ristournes sur le carburant à un niveau qui permette de couvrir toutes les hausses de la taxe fédérale de vente et de la taxe d'accise.

6.2 Le Comité estime en outre qu'il faudrait accorder ces ristournes au-delà de décembre 1987, jusqu'à ce que la conjoncture économique du secteur agricole s'améliore.

Le budget de février 1987 contenait une mesure fiscale relative aux ristournes qui a nui à certains agriculteurs. On a en effet supprimé la disposition qui autorisait les grossistes à garder des stocks hors taxe et à ne payer la taxe sur les ventes qu'à la fin du mois suivant celui où ils avaient effectué ces ventes. Ainsi depuis le 1^{er} mars 1987, les distributeurs grossistes doivent payer la taxe au moment où ils achètent leurs stocks si le carburant vient d'un fournisseur canadien ou au moment où le produit entre au Canada s'il s'agit de carburant importé. L'adoption de cette mesure budgétaire a forcé les distributeurs à acquitter d'un coup la taxe sur le carburant qu'ils avaient en stock et à payer dorénavant cette taxe à l'achat. La marge d'autofinancement des grossistes se trouvant ainsi réduite, leurs besoins en crédit augmentent. Les grosses sociétés pétrolières, qui, à titre de raffineries, conservent, elles, leur permis de perception des taxes obtiennent de la sorte un avantage sur les distributeurs indépendants.

Ces distributeurs qui vendent du carburant aux agriculteurs ont obtenu des permis de vendeurs enregistrés qui les autorisent à accorder la ristourne de la taxe sur le carburant à ces acheteurs. Auparavant, les grossistes présentaient mensuellement un bilan vérifié des ventes aux agriculteurs admissibles à une ristourne. Les grossistes qui décident de continuer à vendre du carburant sans taxe aux agriculteurs qui possèdent des permis d'achat en vrac pourront maintenant demander un remboursement de la taxe déjà versée au titre de ces ventes. La procédure demeure inchangée pour les agriculteurs qui ont des permis d'achat en vrac, étant donné qu'il pourront encore faire des achats exonérés. Par ailleurs, les agriculteurs qui achetaient leur carburant sans permis les désignant comme des acheteurs du secteur agricole continueront de demander la ristourne comme ils le faisaient auparavant.

Un représentant de Revenu Canada a déclaré le 25 mai 1987, au moment de sa comparution devant le Comité permanent des finances et des questions économiques de la Chambre des communes, qu'il fallait maintenant environ 11 jours pour répondre à une demande de ristourne, alors qu'il en fallait en moyenne 20 avant l'introduction de cette mesure. Même abrégé, ce délai continue de causer des problèmes de trésorerie aux distributeurs indépendants.

La modification budgétaire qui retire les permis de perception de contributions à tous les distributeurs indépendants visait à contrer le problème grandissant de l'évasion fiscale dans le domaine des carburants moteur. Selon Revenu Canada, on a examiné la possibilité de recourir à des ententes spéciales, mais on a rejeté cette solution parce qu'elle serait trop compliquée et moins efficace que le retrait de tous les permis. Les témoignages qu'a recueillis le Comité des finances et des questions économiques donnent toutefois à penser que la mesure budgétaire était trop vaste : elle frappe tous les honnêtes distributeurs pour tenter de mettre un terme aux activités de quelques personnes coupables d'évasion fiscale. Elle peut aussi nuire au consommateur moyen parce qu'elle entraîne une hausse des prix du carburant moteur. Fait peut-être le plus troublant, cette mesure générale ne s'en prend pas à de

Les taux d'imposition varient selon les provinces; la plupart d'entre elles recourent à des taxes sur la valeur; les autres appliquent un taux fixe. L'Alberta et la Saskatchewan administrent des programmes de ristournes, tandis que les autres provinces offrent des exonérations fiscales aux agriculteurs. Le Manitoba et la Colombie-Britannique sont les seules provinces à percevoir des taxes supérieures aux exonérations. Au Manitoba, il n'en est ainsi que pour le carburant diesel. En Colombie-Britannique, où les taxes sont supérieures aux exonérations pour l'essence et pour le carburant diesel, les agriculteurs doivent payer la différence.

Sur le plan fiscal, les intrants agricoles sont généralement considérés de telle façon que les matières faisant clairement partie de la catégorie des intrants de production sont exonérées des taxes fédérale et provinciale de vente ainsi que des droits d'importation. Les matières dont l'utilisation éventuelle est incertaine sont taxables. Ainsi, l'huile hydraulique est frappée d'une taxe tandis que l'huile pour moteur est exonérée.

TABLEAU 6.1

RÉPARTITION PAR PROVINCE DES PRIX PAYÉS PAR LES AGRICULTEURS EN MAI 1987 POUR L'ESSENCE ET LE CARBURANT DIESEL

C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qué.	N.-B.	N.-É.	I.-P.-É.	T.-N.	Moyenne
-------	------	-------	------	------	------	-------	-------	----------	-------	---------

Essence ordinaire	Prix de détail, taxe exclue	32,06	28,65	30,9	28,75	27,2	30,05	29,05	30,35	32,94	33,4	30,34
Taxes	Taxe fédérale de vente	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55
	Taxe fédérale d'accise	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Taxes provinciales	Taxe provinciale	9,09	—	—	8,9	8,3	14,4	7,7	8,9	8,8	9,8	9,8
	Prix de détail, taxe incluse	50,2	37,7	39,95	46,7	44,55	53,5	45,8	48,3	50,79	52,25	46,97
Exonérations et ristournes	Taxe fédérale de vente	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	Taxe fédérale d'accise	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Taxes provinciales	Ristourne provinciale	6,61	14,0	(c)	2,0	(c)	8,9	8,3	14,4	7,7	8,9	9,8
	Prix agricole net (b)	34,59	14,7	28,95	28,8	27,25	30,1	29,1	30,4	32,99	33,45	29,03
Carburant diesel	Prix de détail, taxe exclue	29,43	30,56	32,1	29,71	30,0	31,5	36,7	34,0	38,96	39,66	33,26
	Taxes	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94
Taxes provinciales	Taxe fédérale d'accise	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Taxe provinciale	7,53	—	—	9,9	9,9	12,45	8,3	9,3	10,7	12,1	12,1
Prix de détail, taxe incluse	Prix de détail, taxe incluse	43,9	37,5	39,04	46,55	46,84	50,89	51,94	50,24	56,6	58,7	48,22
	Exonérations et ristournes	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Taxes provinciales	Taxe fédérale d'accise	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Ristourne provinciale	5,05	14,0	2,0	7,5	9,9	12,45	8,3	9,3	10,7	12,1	12,1
Prix agricole net (b)	Prix agricole net (b)	31,35	16,0	29,54	31,55	29,44	30,94	36,14	33,44	38,4	39,1	31,59

(a) Y compris la ristourne de la taxe spéciale de 1,5 cent le litre sur l'essence, qui est accordée à tous les utilisateurs commerciaux.

(b) On calcule le prix payé par les agriculteurs en soustrayant les exonérations et les ristournes de taxe du prix de détail, taxe incluse.

(c) L'Alberta et la Saskatchewan ont des programmes de ristourne de la taxe provinciale. D'autres n'accordent que des exonérations de taxe.

Tant qu'on autorise l'arbitrage des combustibles des États-Unis, les agriculteurs auront des moyens de pression pour obliger les distributeurs à fixer leurs prix de façon concurrentielle. Lorsqu'on habite dans le sud des Prairies, on voit les conséquences de cette situation (Bill Duke, président, *Western Canadian Wheat Growers Association*, Fascicule 10:9, le 4 mars 1987).

LES CARBURANTS UTILISÉS PAR LES AGRICULTEURS

A. Ristournes sur les carburants

Au cours des audiences, une demi-douzaine d'organisations agricoles se sont prononcées sur la question des carburants qu'utilisent les agriculteurs. Dans le secteur agricole, on a besoin de produits pétroliers, et plus particulièrement de carburant diesel et d'essence. Or, ces produits représentent 65 % des dépenses totales engagées par les cultivateurs pour l'achat de sources d'énergie à usage agricole. Certains se disent mécontents des taxes auxquelles sont assujettis ces carburants. Toutefois, la majorité des témoins se réjouissent des mesures qu'a prises le gouvernement fédéral pour réduire les taxes sur les carburants utilisés dans l'agriculture et ont recommandé le maintien de l'exonération applicable à ceux-ci.

Au milieu des années 70, les agriculteurs ont été autorisés à demander une ristourne sur la taxe d'accise sur l'essence. Depuis 1984, Ottawa s'efforce d'accorder une ristourne sur la plupart, sinon la totalité, des taxes sur les carburants à usage agricole.

Le programme de ristournes de taxes sur les carburants est en vigueur depuis le 1^{er} mai 1986 et le demeurera jusqu'au 1^{er} janvier 1988. Il permet aux agriculteurs de toucher une ristourne de 9 cents le litre sur les taxes fédérales et sur les taxes d'accise perçues à l'achat d'essence, et une ristourne de 7,5 cents le litre sur le carburant diesel utilisé à des fins commerciales non routières. On estime que, de mai 1986 à décembre 1987, le programme fédéral de ristournes de taxes sur les carburants aura rapporté 180 millions de dollars aux agriculteurs.

Ces ristournes compensent toutes les taxes perçues sur l'essence et la ristourne actuelle de la taxe fédérale de vente sur le carburant diesel dépasse même légèrement cette taxe, comme le montre le Tableau 6.1. Toutefois, la situation pourrait changer, car bien que la taxe d'accise et les deux ristournes de taxes soient établies à un taux fixe, la taxe fédérale de vente est rajustée chaque trimestre selon les indices de prix de l'essence et du carburant diesel. Le tableau donne un aperçu ponctuel des prix que paient les agriculteurs canadiens pour l'essence ordinaire et le carburant diesel, par rapport aux prix de détail dans les différentes provinces.

Toutes les provinces imposent une taxe de vente au détail sur l'essence et les produits pétroliers, y compris l'Alberta et la Saskatchewan où l'on est en train de réintroduire cette mesure fiscale.

Tout compte fait, le commerce des engrais n'est entravé ni par des restrictions ni par des tarifs douaniers protectionnistes. L'industrie canadienne de fabrication des engrais, qui est d'envergure internationale, est assujettie à la loi de l'offre et de la demande dont dépend l'évolution des prix et de la production.

En 1986, les exportations ont représenté 40 % des ventes d'azote et 92 % des ventes de potasse. Les ventes canadiennes de ces produits aux États-Unis et à d'autres pays étrangers, qui se sont élevées à 2,4 milliards de dollars en 1986, jouent un rôle important dans la balance commerciale du Canada.

La demande mondiale d'engrais est étroitement liée à la prospérité du secteur agricole, ce qui explique pourquoi l'offre est actuellement excédentaire. La Communauté économique européenne, l'Australie et les États-Unis ont accusé les pays du bloc de l'Est de brader de l'urée à un prix inférieur à sa valeur marchande. L'un des plus importants producteurs canadiens d'engrais intente actuellement des poursuites anti-dumping contre les producteurs d'urée de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique qui vendent leurs produits au Canada. Pour l'année de production se terminant en juin 1986, le Canada a importé au total 204 244 tonnes d'urée contre 219 396 en 1985.

Par ailleurs, certains fabricants américains de potasse réclament l'imposition d'un tarif douanier de 43 % sur la potasse canadienne, alléguant que le Canada vend de la potasse sur le marché américain à un prix bien inférieur à son prix de revient. Les fabricants canadiens de potasse soutiennent que c'est à la situation de l'offre qu'il faut attribuer le fait qu'ils ont augmenté leur part du marché et qu'ils peuvent offrir des prix plus bas, et non à un effort conscient de leur part en vue d'éliminer un secteur non rentable de l'industrie de la potasse américaine situé au Nouveau-Mexique. En 1984, l'industrie américaine de la potasse a perdu un procès anti-dumping intenté contre Israël et l'Union soviétique.

Certains membres de l'Institut canadien des engrais, qui est la plus importante association regroupant des fabricants d'engrais au Canada, ont affirmé au Comité que les engrais figuraient parmi les produits canadiens qui se sont montrés assez compétitifs à l'échelle internationale. L'industrie accepte le libre-échange et la concurrence qui en découle et est même prête à importer des engrais pour maintenir les prix à un niveau raisonnable. Néanmoins, la *Canadian Industries Limited Inc.* (C-I-L Inc.) a dit au Comité qu'elle s'inquiétait du prix des produits azotés entrant sur le marché canadien car elle craint que ces produits menacent la survie des producteurs d'urée de l'Est du Canada. La société C-I-L est maintenant le seul producteur d'urée de l'Est du Canada, les deux autres usines d'urée ayant déjà fermé. Revenu Canada effectue actuellement une enquête anti-dumping au sujet des importations d'urée solide d'Allemagne de l'Est et d'Union soviétique destinées à l'Est du Canada. La C-I-L affirme que les importations ont fait baisser les prix de sa propre urée en-deçà des coûts de production. Le Ministère a 90 jours pour déterminer si les importations causent des torts à l'industrie.

De toute évidence, la demande et les prix sur le marché des engrais sont à la baisse. Le Comité pense que le problème de la surcapacité se réglera de lui-même lorsque la situation économique des agriculteurs s'améliorera. Entre temps, l'industrie doit faire face à la vive concurrence qui s'exerce sur le marché des engrais. Les porte-parole de l'industrie se sont dits prêts à le faire et ne réclament pour l'instant aucune aide gouvernementale spéciale en dehors des recours qui leur sont accessibles en vertu de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* pour contre les importations déloyales. C'est le recours auquel C-I-L a fait appel au sujet des importations d'urée.

Nous avons vu que la concurrence des entreprises d'outre-mer et des entreprises américaines avait tendance à améliorer les niveaux des prix des engrais canadiens. Le Comité est d'avis que la libre circulation des produits est avantagieuse pour les agriculteurs dans les importants échanges canado-américains des engrais. Le Comité reconnaît que les engrais devraient continuer d'être vendus sans restriction sur les marchés mondiaux, sans obstacles aux échanges ni barrières tarifaires.

leurs concurrents sur le plan des prix. La question de l'influence des prix du gaz naturel sur les prix des engrais a été soulevée devant le Comité : « À titre de comparaison, je dirai que si le prix du gaz a diminué, le prix des engrais aurait dû diminuer, et il l'a fait. Mais si le prix du gaz naturel devait diminuer aujourd'hui pour les producteurs de l'est de l'Alberta, promettre la baisse des prix des engrais reviendrait à dire que si le prix du diesel agricole aujourd'hui, le prix des grains devrait diminuer également. La situation est la même. Nous produisons un produit pour lequel nous ne récupérerons pas tous nos coûts de production. La diminution du prix du gaz a causé de la déréglementation n'a été qu'un moyen de faire des économies. La preuve que ces économies étaient nécessaires, c'est que deux producteurs de l'extérieur de l'Alberta ont cessé de produire des engrais à la suite de la déréglementation. On peut donc dire que la déréglementation n'a pas suffi à soutenir l'industrie » (Fascicule 23:15-16, le 29 avril 1987).

Les représentants de l'industrie ont dit au Comité que, depuis un an, «... les marchés d'exportation ont atteint le seuil où nous (l'industrie des engrais) ne pouvions plus recouvrer nos coûts de trésorerie. Nous n'avons pas fait le même nombre de ventes simplement parce que cela nous aurait coûté de l'argent. Nous aurions subi une perte de trésorerie » (Fascicule 23:23, le 29 avril 1987).

2. Le rôle des taxes dans la fixation des prix du gaz naturel

Les intrants agricoles, comme les engrais, sont généralement exempts de taxes de vente et de droits d'importation. En revanche, ils sont assujettis, le cas échéant, à des redevances provinciales et à des taxes fédérales sur les carburants, notamment des taxes sur le prix à la tête du puits pour le pétrole brut et le gaz naturel. (Les taxes sur les carburants et les ristournes à cet égard font l'objet d'une section distincte.)

Aux termes du Programme énergétique national (PEN) de 1980, certaines taxes ont eu des répercussions différentes sur les prix du gaz naturel selon la région et selon l'aptitude des producteurs à repasser ces taxes à leurs clients.

Cependant, depuis la déréglementation des prix du gaz naturel en novembre 1986, les prix canadiens sont maintenant déterminés par le marché, et les acheteurs canadiens de gaz naturel sont libres de négocier les prix. Les seules charges qui restent sont les redevances provinciales. En Alberta, la part actuelle des revenus à la tête du puits qui revient à la province est d'environ 20 %, soit de 4 à 6 % au niveau des prix de détail. L'Institut canadien des engrais a dit au Comité que, selon des estimations, la redevance de l'Alberta sur le gaz naturel augmentait probablement de 10 \$ la tonne, le coût de l'ammoniac (le prix actuel de l'ammoniac en Alberta est de 400 \$ la tonne). Certains pensent que la suppression totale de toutes les redevances du gouvernement de l'Alberta pourrait faire économiser aux agriculteurs environ 2,5 % de leurs coûts d'engrais azotés. Cependant, les prix étant maintenant déterminés par le jeu de la concurrence, pour demeurer concurrentiels, les vendeurs vont probablement absorber ces coûts de sorte que ceux-ci ne seront plus transmis aux clients et devront être prélevés sur les bénéfices.

Comme pour survivre, la petite industrie canadienne des engrais doit livrer une chaude lutte à des concurrents de l'extérieur de plus en plus nombreux, le Comité souscrit à toute mesure qui contribuerait à renforcer sa position. L'existence d'une industrie canadienne des engrais aide à garantir des approvisionnements et à mettre en valeur les techniques mises au point au Canada. Un lourd fardeau fiscal aggraverait la situation déjà précaire de l'industrie.

5.1 Le Comité recommande par conséquent qu'on n'impose aucune nouvelle taxe sur les matières premières ou les produits énergétiques utilisés dans la fabrication des engrais.

La déréglementation a été particulièrement avantageuse pour les producteurs d'engrais de l'Est qui ne sont plus assujettis au prix de référence de Toronto et peuvent maintenant négocier directement avec les producteurs de gaz naturel de l'ouest du Canada. Elle a en fait entraîné une diminution de 25 % du prix à l'exportation du gaz naturel canadien depuis l'année dernière, prix qui reste malgré tout supérieur de 35 % à celui du gaz naturel de la côte du Texas. Autrement dit, bien que le prix du gaz naturel canadien soit en baisse, cela ne suffit pas à donner aux producteurs canadiens un avantage sur

L'avantage dont bénéficiaient les producteurs canadiens s'est cependant amoindri quand les prix ont été déréglementés aux États-Unis, juste avant que l'Accord de l'Ouest établisse un barème de prix en fonction du marché et assouplisse les restrictions placées sur les exportations. La baisse des prix aux États-Unis, ajoutée à des excédents de gaz qui pourraient durer jusqu'au début des années 90, a ébranlé la position concurrentielle des producteurs canadiens.

Les producteurs de l'Alberta ont longtemps joui d'un avantage sur ceux des États-Unis et de l'est du Canada sur le plan des coûts de production parce qu'ils avaient pu négocier des contrats à long terme d'approvisionnement en gaz naturel à des prix inférieurs aux prix du gaz américain. Depuis le milieu des années 70, avant que la déréglementation ne modifie tout le barème de prix, le gouvernement de l'Alberta avait garanti aux producteurs d'engrais, en vertu de la *Natural Gas Rebates Act*, que le prix du gaz naturel ne dépasserait jamais 65 % du prix à la frontière.

Pour les engrais azotés comme l'urée, le nitrate d'ammonium, le sulfate d'ammonium et les produits dérivés, on se sert de gaz naturel comme charge fraîche. Celui-ci représente de 30 à 50 % des coûts variables de production. En 1985, environ 10 % du gaz naturel consommé au Canada ont été utilisés dans la production d'engrais de base. Le secteur de l'azote dépend beaucoup de l'avantage que ses approvisionnements en gaz naturel lui confèrent sur le plan des coûts pour demeurer concurrentiel. L'Alberta possède 70 % de la capacité de production d'engrais azotés du Canada; les autres installations se trouvent en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario.

Comme l'Institut canadien des engrais l'a signalé au Comité dans son mémoire, en raison des importantes immobilisations qu'exigent les usines de production primaire d'azote et de phosphate et l'exploitation des mines de potasse, les producteurs continuent en général de produire tant que les coûts variables ne dépassent pas les prix de vente nets. Lorsque ce point est atteint et que les frais dépassent les prix de vente unitaires, les usines sont fermées de façon temporaire ou permanente, ce qui est actuellement le cas.

1. Déréglementation des prix du gaz naturel

B. Le rôle du gaz naturel dans la fixation des prix des engrais

Le Comité pense que s'ils avaient de meilleurs renseignements sur les prix, les agriculteurs pourraient faire des comparaisons et ainsi choisir le meilleur achat. Dans une dernière section, le Comité fait une recommandation générale sur le contrôle des prix et la diffusion de renseignements sur les prix.

Ces facteurs font que les prix pratiqués dans cette région servent en quelque sorte d'étalon pour la fixation des prix des engrais en Amérique du Nord, si bien que les prix dans une région donnée sont généralement équivalents au prix américain dans la région du golfe plus les frais de transport à partir du golfe. La concurrence de ces produits américains transportés par le réseau du Mississippi a tendance à maintenir les prix des engrais canadiens des Prairies à égalité avec le prix américain dans le golfe plus les frais de transport.

L'atmosphère est combinée à de l'hydrogène sous pression pour fabriquer de l'ammoniac, élément constitutif des autres engrais azotés. Le gaz naturel est une importante source d'énergie et d'hydrogène pour la production d'ammoniac. Les engrais azotés comprennent l'ammoniac liquide, l'urée, le sulfate d'ammonium, le nitrate d'ammonium et le phosphate d'ammonium. Dans les années 70 et 80, l'industrie des engrais azotés a pris de l'expansion en Alberta et en Ontario, où des usines de classe internationale ont été construites. Bien que certaines usines soient actuellement inactives, le Comité a appris que ce secteur de l'industrie des engrais arrivait à fonctionner à un niveau de capacité beaucoup plus élevé que le secteur du phosphate.

L'expansion du secteur des engrais azotés reposait sur l'hypothèse que l'on continuerait à jouir de l'avantage dont les producteurs de l'Ouest avaient toujours bénéficié en raison des coûts du gaz naturel. Or, même si la déréglementation a entraîné une baisse de 25 % des prix du gaz naturel depuis un an, la chute des prix de l'énergie au niveau mondial a retiré aux producteurs canadiens d'engrais azotés l'avantage dont ils espéraient tirer profit sur les marchés mondiaux.

L'industrie canadienne des engrais azotés n'est pas la seule à avoir pris de l'expansion pendant cette période. On a en effet observé une augmentation générale de la capacité de production d'engrais azotés au niveau mondial. Cette surcapacité, ajoutée au fléchissement des marchés des céréales et à une baisse de la demande, a causé une récession dans l'industrie canadienne des engrais.

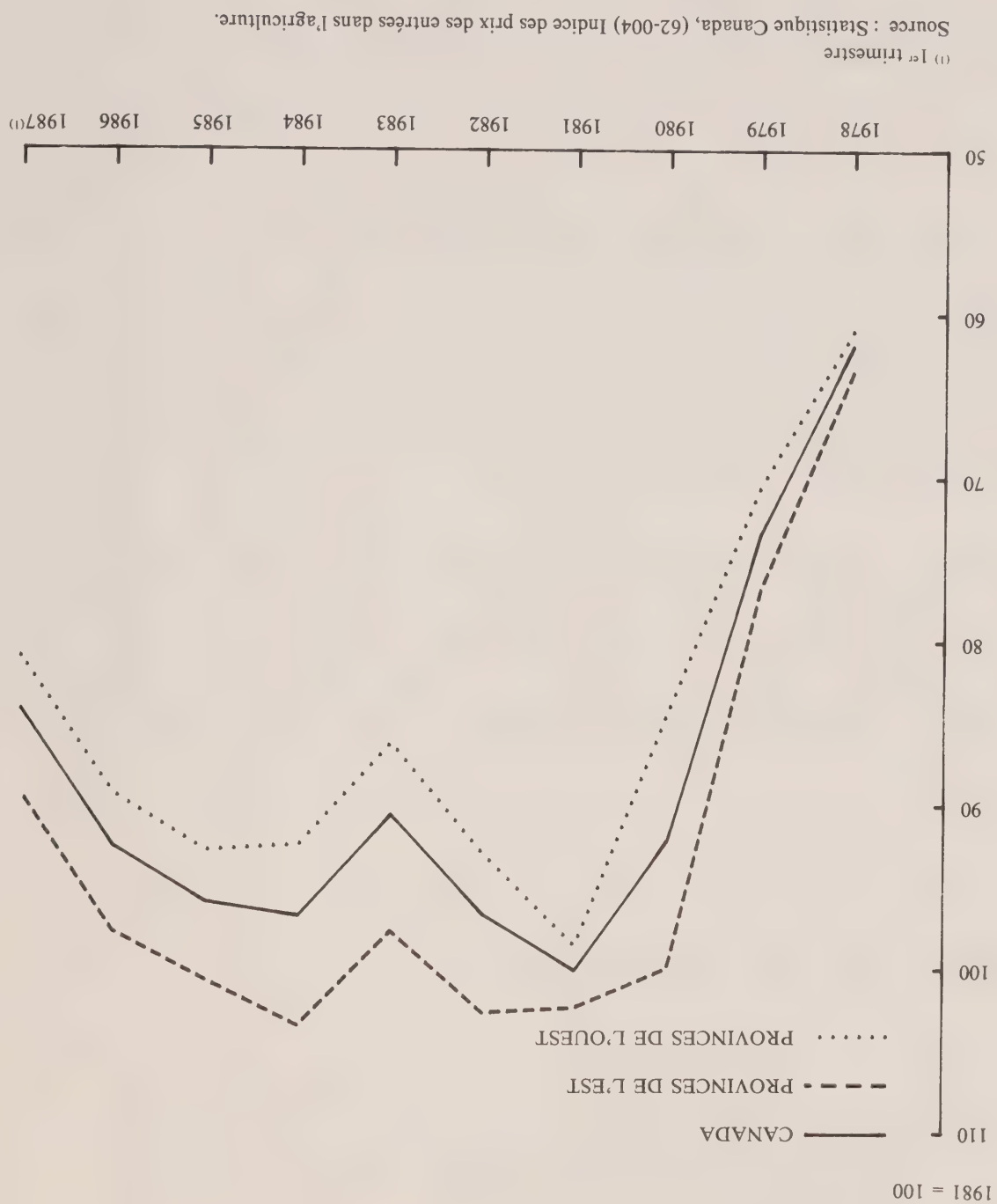
L'Institut canadien des engrais recueille chaque année des données sur la situation financière de l'industrie des engrais et il a pu fournir au Comité des renseignements financiers relativement complets. D'après ces informations, les ventes annuelles se sont élevées à 1,7 milliard de dollars en 1986. Sur ce montant, 821 millions de dollars d'engrais ont été consommés sur les marchés canadiens et 858 millions ont été exportés sur les marchés des États-Unis et d'outre-mer. L'industrie a enregistré une perte nette après impôt pour la deuxième année consécutive; elle s'est chiffrée à 124,9 millions de dollars en 1986. Les revenus ont diminué dans les trois segments de l'industrie. L'industrie des engrais de base employait 7 650 personnes en 1986, ce qui représentait une baisse de 350 personnes environ par rapport à l'année précédente.

Selon les porte-parole de l'industrie, l'offre excédant la demande, les prix de vente des engrais de base ont atteint un creux sans précédent par rapport aux coûts de production, et ce tant au Canada qu'aux États-Unis. Sans barrières commerciales, quand les prix de détail des produits canadiens ne sont pas concurrentiels, des engrais peuvent être importés aux prix mondiaux courants, qu'il s'agisse d'ingrédients de base ou d'engrais composés finis. Un agriculteur peut s'approvisionner soit au Canada, soit aux États-Unis. D'après des chiffres fournis par l'industrie, en avril 1986, les prix de détail affichaient des variations allant jusqu'à 20 \$ la tonne entre l'ouest du Canada et certains endroits du nord des États-Unis. L'urée et le phosphate d'ammonium diacide coûtaient plus cher au Manitoba que dans les plaines du nord des États-Unis, alors que ces mêmes produits étaient moins chers en Saskatchewan que sur les marchés américains situés directement au sud. Les différences les plus notables concernaient les prix de détail de l'ammoniac anhydre qui, en avril 1986, étaient plus élevés en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba que dans les États américains situés juste de l'autre côté de la frontière. Par exemple, ce produit coûtait 361 \$ la tonne métrique au Manitoba contre 324 \$ dans les plaines du nord des États-Unis. D'après des chiffres provisoires sur les prix de 1987, on constate que même si les prix des engrais sont dans certains cas plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, on observe des deux côtés de la frontière une tendance à la baisse qui, dans le cas de l'ammoniac anhydre, se traduit par une réduction d'environ 9 %.

La capacité nord-américaine de production d'ammoniac se concentre à près de 60 % dans la région des États-Unis qui jouxte le golfe du Mexique. De plus les importations ont généralement tendance à entrer sur le marché américain par cette région, plus précisément par le port de la Nouvelle-Orléans.

INDICE DES PRIX DES FERTILISANTS POUR LES DEUXIÈMES TRIMESTRES DE 1978 À 1987

DIAGRAMME 5.1



LA FIXATION DES PRIX DES ENGRAIS

Les sociétés qui fabriquent des engrais au Canada déversent leur production excédentaire sur le marché américain, à des prix réduits. Les agriculteurs qui ont la chance de vivre à proximité de la frontière peuvent généralement se procurer des engrais à des prix moins élevés auprès de leurs collègues américains qu'auprès des sources d'approvisionnement canadiennes. Nous croyons que cela est une situation qu'il faut corriger (Jack Penner, président, *Keystone Agricultural Producers, Inc.*, Fascicule 17:7, le 31 mars 1987).

A. Compétitivité des prix des engrais canadiens

Au cours des audiences du Comité, on a beaucoup parlé des divers facteurs qui influent sur les prix des engrais au Canada. Ceux-ci ont doublé entre 1974 et 1981, pendant les deux chocs pétroliers, mais ils ont généralement diminué depuis 1981, si l'on excepte une brève remontée survenue en 1984 (Diagramme 5.1). Ils sont actuellement inférieurs de 16 % au sommet atteint en 1981. Selon les témoignages présentes, les taxes frappant les sources d'énergie servant à la fabrication des engrais entreraient dans les coûts de production des céréaliculteurs. On a suggéré d'abolir ou de réduire toutes les taxes sur l'énergie. Certains pensent en outre que la déréglementation du marché du gaz naturel devrait entraîner des réductions appréciables des prix des engrais.

Les prix des engrais dépendent du jeu de l'offre et de la demande au niveau international. Comme n'importe quel autre produit, les engrais se vendent au prix que l'on peut obtenir sur un marché donné compte tenu des forces de la concurrence. Les informations recueillies au cours des audiences ont confirmé que le Canada jouait un rôle mineur sur le marché des engrais, sauf en ce qui concerne la production de potasse : il produit en effet environ 30 % des approvisionnements mondiaux en potasse. À titre de grand producteur de potasse de qualité, le Canada est en mesure de dicter le prix de ce produit. Extrait en Saskatchewan, la potasse est expédiée vers les marchés du Canada, des États-Unis et d'outre-mer. Le Canada ayant un coût unitaire inférieur à celui de ses concurrents américains, il alimente actuellement 85 % du marché américain. Sa forte position concurrentielle à cet égard a des répercussions sur la potasse entrant aux États-Unis; il en est question à la section C. On observe actuellement un excédent de potasse sur les marchés mondiaux.

Le Canada ne possède aucune source rentable de phosphate, deuxième engrais en importance. Pour les producteurs canadiens de phosphate, il est actuellement plus économique d'importer le produit fini de Floride et de Caroline du Nord, sources de phosphate nord-américaines, que de le traiter ici. Les temps sont difficiles pour ce secteur de l'industrie des engrais; trois usines de phosphate établies dans l'Est et deux dans l'Ouest ont fermé au cours des trois dernières années. D'après un porte-parole de l'Institut canadien des engrais, les frais de transport sont tels que les petits producteurs canadiens sont incapables de soutenir la concurrence des grands producteurs intégrés de la Floride et de la Caroline du Nord.

été nettoyées aux silos terminus et expédiées aux points d'exportation. On a estimé que cela avait coûté à peu près la même chose pour nettoyer les céréales aux silos intérieurs que cela aurait coûté pour le faire aux points d'exportation. Les producteurs de bétail des Prairies ont aussi pu se procurer à meilleur prix des criblures comme céréales fourragères.

Sur cette question également, les avis étaient partagés. Le gouvernement de la Saskatchewan considère que le nettoyage des céréales dans les Prairies présente des avantages. «À l'heure actuelle, les céréales produites en Saskatchewan et destinées à l'exportation sont surtout nettoyées aux silos terminus. Les céréales nettoyées sont ensuite agglomérées et certaines reviennent à l'occasion en Saskatchewan pour être utilisées comme céréales fourragères... cette façon de procéder n'est pas efficace et ne favorise pas la création sur place d'une industrie génératrice de valeur ajoutée. Le nettoyage de céréales en Saskatchewan permet également de produire une quantité importante de céréales fourragères sous forme de criblures agglomérées» (Mémoire présenté au Comité permanent de l'agriculture (Chambre des communes) le 13 mai 1987, pages 11-12).

Si les céréales sont livrées directement à un silo intérieur où elles sont nettoyées, on économise des frais d'élevation et l'on réduit sensiblement les frais d'entreposage dans les silos régionaux. En outre, l'utilisation de silos d'entreposage des denrées sèches aux points d'exportation plutôt qu'aux principaux silos terminus permettrait aux agriculteurs d'économiser près de 6 \$ la tonne en frais de manutention. En outre, ils économiseraient 30 \$ de plus la tonne en n'expédiant que des céréales nettoyées.

Un représentant de *Prairie Pools Inc.* a présenté l'envers de la médaille au Comité en attirant son attention sur le coût de la construction dans les Prairies de nouvelles installations de nettoyage et d'installations d'agglomération des criblures ainsi que sur la création d'une industrie génératrice de valeur ajoutée. «... les agriculteurs ont déjà investi au port, et il s'agit d'un investissement très important. Si nous changeons d'idée et commençons à offrir le même genre de système dans les Prairies, les agriculteurs devraient payer ce système pour le faire dans les Prairies» (Fascicule 20:12, le 9 avril 1987).

Le porte-parole des *Prairie Pools* a aussi souligné que c'est à la qualité toujours élevée et constante de leurs produits que les céréaliculteurs canadiens doivent leur réputation sur le marché. Si le nettoyage des céréales s'effectue à plusieurs endroits dans les Prairies, il sera difficile de maintenir ces normes de qualité.

Le Comité sait que M. J. Liebfried, ancien commissaire de la Commission canadienne du blé, a présenté un rapport sur le nettoyage des céréales dans les Prairies à l'honorable Charles Mayer, ministre de la Commission canadienne du blé. Le rapport étudie l'expérience qui a été menée en ce qui touche le nettoyage des céréales dans les Prairies lors de la grève des préposés à la manutention des céréales au port de Thunder Bay et évalue les coûts et les avantages qui découleraient de cette innovation.

4.7 Le Comité presse le ministre de la Commission canadienne du blé de rendre public le rapport qu'il a reçu sur le nettoyage des céréales afin de permettre à tous les intéressés de se faire une idée éclairée du coût et des avantages de ce nettoyage.

D. Abandon des embranchements

La question de l'abandon d'embranchements suscite une vive controverse. Nous avons déjà mentionné les réserves qu'a formulées le Syndicat national des agriculteurs au sujet des tarifs variables. *Prairie Pools Inc.* a dit au Comité «que toute nouvelle rationalisation des réseaux d'élevateurs régionaux doit être fondée sur une évaluation de son incidence sur l'ensemble des coûts que supportent les agriculteurs, c'est-à-dire sur les coûts de production de la ferme au point d'expédition» (Fascicule 20:5-6, le 9 avril 1987).

Comme ces arguments le montrent, c'est toute la question de la rationalisation du système ferroviaire et de l'abandon des embranchements qui est en cause et non seulement les tarifs variables. L'abandon d'un embranchement et donc d'un silo risque en effet d'avoir des conséquences pour la localité avoisinante. Cet abandon peut également influencer sur la position financière des agriculteurs qui devront assurer le transport par camion de leurs céréales sur une plus longue distance. En cette période de restrictions, on ne peut cependant plus se permettre de conserver pour le transport des céréales des voies qui ne sont plus rentables.

Comme l'adoption de mesures telles l'utilisation accrue de trains-blocs et l'application de tarifs variables vise à améliorer l'efficacité du système, il devient impossible de justifier le maintien d'embranchements dont il faut calculer le coût par rapport au coût total du transport ferroviaire, d'autant plus que ce sont les producteurs de céréales qui l'assument, du moins en partie. Un comité supérieur du transport du grain constitué de représentants de tous les secteurs de l'industrie céréalière (agriculteurs, sociétés céréalières appartenant à des agriculteurs, sociétés privées, chemins de fer et syndicats) a estimé que l'abandon des embranchements les plus coûteux permettrait de réduire les tarifs de transport de 3 \$ la tonne d'ici 1991-1992. Cette économie permettrait à de nombreux producteurs sinon de réaliser un profit, au moins de recouvrer leurs frais.

Le Comité convient avec le Comité supérieur du transport du grain que l'abandon des 2 000 milles d'embranchements qu'on compte cesser d'utiliser risque de porter préjudice aux céréaliculteurs qui s'en servaient.

4.4 Le Comité presse le ministre des Transports d'étudier soigneusement les conclusions du Comité supérieur sur le transport du grain au sujet de l'abandon des embranchements.

4.5 Si l'on juge qu'il convient d'indemniser les céréaliculteurs touchés, le Comité recommande qu'on les indemnise directement à l'aide des économies réalisées en abandonnant certains embranchements.

4.6 Le Comité recommande également d'indemniser directement les céréaliculteurs qu'on jugera lésés par l'abandon de certains embranchements.

E. Nettoyage de céréales

De nombreux témoins, dont des représentants du gouvernement de la Saskatchewan, ont exposé au Comité leur position sur le nettoyage des céréales dans les Prairies.

Il est question depuis quelque temps d'expédier des céréales nettoyées aux ports d'exportation, afin de réduire ainsi les frais de transport en cessant de transporter des céréales non épurées et de doter les Prairies d'une industrie génératrice de valeur ajoutée. La grève des préposés à la manutention des céréales qui a paralysé récemment le port de Thunder Bay a montré qu'il est possible de nettoyer dans les Prairies des quantités moyennes de céréales. Au cours de la grève, 185 000 tonnes de céréales ont

que trois principes fondamentaux sont en cause : l'amélioration de l'efficacité du système et les économies qui pourraient en découler, un accès équitable aux wagons de producteurs et la possibilité pour chaque producteur de prendre des décisions financières en fonction des besoins de son entreprise. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont pris position sur chacun de ces principes et ont attiré son attention sur un certain nombre de points importants.

Le *Alberta Wheat Pool* s'est dit favorable au principe des tarifs variables pourvu qu'ils s'appliquent de façon uniforme sur toutes les lignes de la Société Canadienne Nationale (CN) et de la Société ferroviaire Canadienne Pacifique (CP) où il est possible de charger 18 wagons. À son avis, la réduction de tarif de 1,50 \$ la tonne ne doit être accordée qu'aux producteurs susceptibles d'en tirer un avantage net. D'autres témoins ont clairement fait savoir qu'ils n'étaient pas convaincus que les tarifs variables que le CN a proposés à la Commission canadienne des transports (CCT) permettraient vraiment d'économiser 2 millions de dollars comme le prétend la Société.

Le Syndicat national des agriculteurs a dit craindre que ces tarifs rendent les embranchements ferroviaires non rentables en favorisant la centralisation des livraisons de céréales. Dans un premier temps, cette centralisation inciterait les exploitants de silos à réduire les services qu'ils offrent aux céréaliculteurs, lesquels se verraient contraints de transporter leurs céréales à leurs propres frais beaucoup plus loin; et, dans un second temps, elle entraînerait la disparition progressive des petites localités dont la vie est centrée sur le silo local. Selon les *United Grain Growers* (UGG), la plupart des agriculteurs sont favorables à une réduction des tarifs pour le transport des céréales vers les silos efficaces. Les tarifs variables permettraient aux agriculteurs de décider eux-mêmes, en dernier ressort, si l'utilisation de silos efficaces et de trains-blocs leur permettrait de réaliser des économies suffisantes pour justifier l'expédition de leurs céréales à partir de points désignés.

En avril 1987, la CCT a accepté de mettre à l'essai pendant un an des tarifs variables sur toutes les lignes du Canadien National qui répondent à certaines conditions, dont la plus importante pour les agriculteurs est de pouvoir charger un convoi de 18 wagons. Le maintien des tarifs variables approuvés par la CCT inciterait les sociétés de manutention des céréales à améliorer leurs installations pour être en mesure de charger des convois de 18 wagons et pousserait les céréaliculteurs à amener leurs céréales aux points de manutention où il serait possible de constituer facilement des trains-blocs. Comme les UGG l'ont fait remarquer à la CCT, la situation économique et non la réduction des tarifs de transport explique qu'on ait déjà commencé à rationaliser le réseau des silos. Il est généralement admis que l'utilisation de trains-blocs constitue la façon la plus efficace de transporter le grain. Comme on l'a rappelé au Comité, on a calculé qu'on aurait économisé 70 millions de dollars en 1981 en réduisant d'un jour le temps nécessaire pour transporter les céréales par wagons ferroviaires. On réaliserait des économies importantes si l'on parvenait, en utilisant d'avantage les trains-blocs, à réduire de moitié le temps qui est maintenant requis pour le transport des céréales. Si c'était le cas, le recours plus fréquent aux wagons de producteur risquerait d'entraîner une augmentation des coûts.

La CCT a fait remarquer que tous les intéressés auraient l'occasion d'évaluer durant la campagne agricole de 1987-1988 les conséquences de la réduction des tarifs de transport et que les résultats qui en découleraient seraient portés à l'attention des autorités (Comité des transports ferroviaires de la Commission canadienne des transports, décision, le 10 avril 1987, p.33).

Le Comité s'intéresse à toute mesure qui permettrait aux agriculteurs de réduire leurs frais. Si les taux variables sont adoptés pour l'ensemble du système, le Comité espère que les économies qui en découleront profiteront non seulement aux exploitants de silos, mais aussi à ceux qui expédient leurs céréales à partir des points où les tarifs sont les moins élevés.

Le Comité suivra de près l'expérience qui sera tentée en 1987-1988 en ce qui touche les tarifs variables pour savoir si elle permettra vraiment de réaliser des économies et pour s'assurer que les céréaliculteurs en profitent.

la zone relevant de la Commission canadienne du blé. En s'occupant eux-mêmes du chargement et de l'expédition des wagons, les producteurs évitent de payer des tarifs d'élevation et peuvent parfois obtenir de meilleurs prix au point d'exportation. Voici ce qu'on peut lire à l'article 71 de la *Loi sur les grains du Canada* de 1970 au sujet des wagons de producteurs :

- 1) Un producteur de grain ayant du grain qu'il peut légalement livrer à une compagnie de chemin de fer pour transport à un éleveur terminus . . . peut demander . . . à la Commission, en la forme prescrite, un wagon pour recevoir et transporter le grain.

Les agriculteurs qui utilisent des wagons de producteurs peuvent réaliser des économies importantes. À l'heure actuelle, les expéditeurs de wagons de producteur contenant des céréales et les graines oléagineuses cultivées à l'extérieur de la zone relevant de la Commission canadienne du blé ne sont tenus de payer aucun frais d'élevation, de manutention ou de consignation. Par conséquent, les producteurs de ces céréales et graines oléagineuses n'ont pas de frais à défacturer de leurs revenus, ce qui peut représenter dans le cas de la canola une économie allant jusqu'à 1 200 \$ par wagon-trémie de 90 tonnes.

En revanche, des frais de consignation de 150,23 \$ la tonne, des frais fixes de 4,23 \$ la tonne dans le cas du blé (1985-1986), des frais de manutention, des intérêts ainsi que des frais minimes de nettoyage s'appliquent à toutes les céréales cultivées à l'intérieur de la zone relevant de la Commission. En dépit de ces frais, les agriculteurs économiseraient actuellement de 400 à 500 \$ par wagon de 90 tonnes s'ils utilisaient des wagons de producteur.

La Commission canadienne du blé paie automatiquement des frais d'entretien et des intérêts aux exploitants de silos. Si l'on remboursait directement au producteur et non à l'exploitant de silos les frais d'entreposage et les intérêts, l'agriculteur utilisant des wagons de producteur économiserait 360 \$ de plus par wagon de 90 tonnes.

Le Comité estime que les céréaliculteurs ont le droit fondamental d'utiliser des wagons de producteur. Il estime en outre qu'il ne faudrait percevoir les frais afférents à ces wagons. Comme ceux qui s'en servent n'ont pas recours aux services des exploitants de silos, ils ne devraient être tenus de payer que les frais découlant de leur utilisation et non des frais d'élevation ou d'entreposage.

Le Comité a appris que la Commission canadienne du blé, consciente du problème qui se pose surtout aux agriculteurs qui expédient des céréales cultivées à l'intérieur de la zone qui relève d'elle (blé, avoine et orge), avait recommandé au Ministre responsable de la Commission de modifier sa loi constituant de manière à permettre qu'une partie des frais d'entreposage et des intérêts qu'elle rembourse maintenant aux exploitants de silos soit directement versée à l'expéditeur du wagon de producteur.

4.3 Le Comité recommande que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* soit modifiée de manière à ce que la CCB puisse rembourser directement une partie des frais d'entreposage et les intérêts à ceux qui expédient leurs céréales dans des wagons de producteurs.

Par ailleurs, le Comité convient avec la *Manitoba Farm Business Association* qu'en «facilitant l'accès aux wagons pour les producteurs, on encouragerait les sociétés de manutention à rationaliser leurs services et à n'investir que là où le volume justifie que l'on fasse concurrence aux wagons de producteurs» (Fascicule 7:17, le 4 février 1987). Le Comité s'intéresse donc tout particulièrement à la question des tarifs variables qui a été soulevée lors de ses audiences.

C. Tarifs variables

Les tarifs variables visent essentiellement à réduire les coûts inhérents au système par l'adoption de mesures permettant d'améliorer les opérations de manutention et de transport. Le Comité estime

Le Comité est convaincu que l'utilisation de wagons de producteurs permet à certains céréaliculteurs de réduire leurs frais, et en particulier à ceux qui cultivent des céréales à l'extérieur de

B. Wagons de producteurs

4.2 Le Comité recommande que la Commission canadienne du blé procède, en collaboration avec les céréaliculteurs, à une analyse coût-avantages pour établir s'il convient de fournir sur les chèques de paiement final une ventilation des frais de manutention et d'expédition. Il recommande également que la Commission fournisse sur ces chèques autant de renseignements qu'il est rentable de le faire.

Le Comité croit qu'il est possible, grâce à la technologie informatique moderne, de calculer ce que cela coûte pour transporter une quantité donnée de céréales, et il considère que ce coût devrait figurer sur le récépissé. Ces frais, auxquels s'ajoutent par la suite les frais d'administration, de transport et de stationnement, devraient figurer sur l'état qui accompagne le paiement final versé par la Commission canadienne du blé (CCB). Le Comité se rend compte que les exploitants de silos et la CCB encourront des frais pour fournir aux céréaliculteurs ces renseignements et que ce sont eux qui, en dernier ressort, les assumeront.

1987). Selon des témoins, les céréaliculteurs souhaitent que les frais d'élevation des silos ruraux figurent sur les récépissés de silo. Certains exploitants calculent déjà ces frais par tonne, mais le Comité pense que les céréaliculteurs veulent connaître le coût de chacun des services qui leur est offert. Selon M. Bill Duke, président de la *Western Wheat Growers Association*, cette mesure permettrait aux céréaliculteurs de commencer à comprendre ce que coûte exactement la manutention des grains lors du transport. Il a aussi dit que ces frais devraient figurer sur les récépissés (Fascicule 10:24, le 4 mars

4.1 Le Comité prie instamment tous les exploitants de silos de geler les frais de manutention des silos de collecte et des silos terminus pour la campagne agricole de 1987-1988.

Les frais de manutention représentent près de la moitié des frais de transport des céréales. Ils comprennent outre les frais fixes, les frais d'élevation, d'enlèvement des impuretés, de freinte, d'entreposage et de transbordement final. Comme nous l'avons déjà souligné, la plupart des exploitants de silos ont décidé, en 1986, de geler les frais d'élevation des silos de collecte. Ils ont annoncé que les frais de manutention des silos terminus n'augmenteraient pas au début de la campagne agricole de 1987-1988 parce qu'ils se rendent compte que si leurs frais d'exploitation continuent à croître, les agriculteurs eux ne peuvent pas faire face à une augmentation de leurs dépenses si minime soit-elle. Les exploitants de silos doivent communiquer les tarifs des silos de collecte et des silos terminus à la Commission canadienne des grains au plus tard le 31 juillet 1987. Étant donné la situation difficile dans laquelle se trouvent les céréaliculteurs, le Comité espère que les exploitants de silos se montreront compréhensifs.

Un certain nombre de problèmes auxquels sont confrontés les céréaliculteurs ont été portés à l'attention du Comité. Il en est question dans les sections qui suivent.

qu'on s'attend à une augmentation, minimale toutefois, des frais de manutention et de transport. Par conséquent, les agriculteurs consacreront une partie encore plus importante de leur revenu à la manutention et au transport de leurs céréales. Il ne faut pas oublier qu'il leur faut encore déduire de ce revenu le coût des semences, des pesticides, des engrais et des intérêts sur les prêts contractés pour acheter de la machinerie.

TABLEAU 4.1

COUTS ESTIMATIFS DE L'EXPÉDITION DE BLE D'UN POINT CENTRAL DES
PRAIRIES À UN POINT D'EXPORTATION

FRAIS	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
FRAIS AUX SILOS DE COL- LECTE										
ELEVATION ¹	3,72	4,09	4,50	4,50	5,30	5,83	6,18	6,27	6,40	6,09
EXTRACTION DES IMPURE- TÉS	,55	,92	,92	,92	1,00	1,00	1,06	1,11	1,13	1,67
FRÉQUENTE	,29	,30	,40	,49	,56	,50	,48	,48	,47	,40
FRAIS FINANCIERS ²	1,98	2,08	3,53	5,37	7,21	5,93	4,39	5,64	8,08	6,30
FRET PAR CHEMIN DE FER	5,07	5,07	5,07	5,07	5,07	5,07	5,07	5,07	5,07	5,07
COMMERCIALISATION INTÉRIEUR, FRAIS BANCAI- RES ET AUTRES ³	1,02	2,14	1,97	1,52	3,43	1,48	,32	,87	1,76	1,77
FRAIS D'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION CANA- DIENNE DU BLE ⁴	,76	,90	1,20	1,14	,80	,77	,78	,86	1,34	1,35
FRAIS AUX SILOS TERMINUS ENTREPOSAGE ⁵	,55	,46	,54	,67	,55	,85	,89	,92	1,99	2,03
TRANSBORDÈMENT : — PAR LES PORTS DU SAINT-LAURENT ⁶ — PAR LA CÔTE DU PACIFI- QUE ⁷	2,58	2,64	3,01	3,48	3,77	4,02	4,67	4,90	5,01	5,24
2,65	2,70	3,12	3,42	3,82	4,37	4,74	4,98	5,08	5,23	5,23
8,60	9,19	10,21	12,13	14,40	15,82	16,90	17,31	18,32	19,77	19,77
FRAIS AUX SILOS DE TRANS- BORDÈMENT	,74	,55	,43	,36	,40	,53	,69	,58	1,03	1,45
ENTREPOSAGE	,93	1,03	1,10	1,18	1,30	1,38	1,47	1,56	1,60	2,40
TRANSBORDÈMENT ⁸	26,79	29,37	32,88	36,83	43,79	43,18	42,90	44,86	53,38	54,31
— PAR LES PORTS DU SAINT-LAURENT	16,59	18,66	21,25	23,10	27,74	25,80	23,91	25,49	32,50	30,68
— PAR LA CÔTE DU PACIFI- QUE										
TOTAL										

1 TARIF DÉPOSÉ POUR RÉCEPTION, ÉLEVATION ET CHARGEMENT.

2 LES FRAIS D'EXPLOITATION FIGURENT DANS LE RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION CANADIENNE DU BLE. ONT ÉTÉ DIVISÉS PAR LE NOMBRE TOTAL DE TONNES VENDUES PENDANT LA PÉRIODE CORRESPONDANTE. LES DONNÉES POUR 1985-1986 SONT DES ÉVALUATIONS.

3 LE COUT DU TRANSBORDÈMENT INCLUT L'ÉLEVATION, L'INSPECTION ET LE PESAGE À LA SORTIE, LES FRAIS D'ANNULATION DES RÉCÉPISSES DES SILOS TERMINUS ET LES FRAIS RÉCLAMÉS PAR LES EXPÉDITEURS DES LACS (LAKE SHIPPERS).

4 LE COUT INCLUT L'ÉLEVATION, L'INSPECTION ET LE PESAGE À LA SORTIE, L'ANNULATION DES RÉCÉPISSES DES SILOS TERMINUS, LES FRAIS QUI RÉCLAMENT LES EXPÉDITEURS DE LA C.B., LA SURINTENDANCE, LES DROITS DE QUAI ET LE COURTAGÉ D'EXPÉDITION.

5 LE TRANSPORT SUR LES LACS INCLUT LE COURTAGÉ ET L'ASSURANCE, LES PÉAGES SUR LA VOIE DU SAINT-LAURENT ET LE CANAL WELLAND, L'ÉLEVATION À L'ARRIVÉE ET LA COMMISSION DE L'AGENT.

6 LE COUT DU TRANSBORDÈMENT COMPREND L'ÉLEVATION, L'INSPECTION ET LE PESAGE À LA SORTIE, LA SURINTENDANCE, LES DROITS DE QUAI ET LE COURTAGÉ D'EXPÉDITION.

MANUTENTION ET TRANSPORT DES CÉRÉALES

Les prix à la ferme que les agriculteurs touchent pour leurs produits sont, bien sûr, égaux aux prix mondiaux moins le coût de transport des produits sur le marché mondial. Il est déjà assez malheureux que les prix mondiaux soient aussi bas; il est impardonnable que les faibles marges qui existent soient encore réduites au Canada par l'inefficacité du transport des produits jusqu'au port (Roy Cusitar, vice-président, *United Grain Growers*, Fascicule 16:5, le 26 mars 1987).

A. Frais de transport et de manutention

Bien que la manutention et le transport de céréales ne constituent pas, à strictement parler, des intrants agricoles, de nombreux témoins ont fourni au Comité d'excellentes raisons de les considérer de la même façon que les taux d'intérêt, la machinerie agricole et les produits agrochimiques.

Selon la Commission canadienne des grains, les céréaliculteurs de l'Ouest ont dépensé en moyenne 42,49 \$ la tonne en 1986 pour expédier leurs céréales jusqu'au point d'exportation. Cette somme représente les tarifs d'éleveurs, les frais de transport ferroviaires, les taux de fret sur les eaux intérieures ainsi que les frais de mise en marché. Selon les données de la Commission canadienne des grains, pour du grain expédié d'un point central des Prairies jusqu'à Thunder Bay, les frais d'éleveurs des silos de collecte et de transbordement ainsi que des silos terminus se sont élevés en moyenne à 25,12 \$ la tonne, les frais de transport, à 26,07 \$ (en incluant les frais de transport maritime au delà de la ville de Québec) et les frais de commercialisation, 3,12 \$ (Tableau 4.1). Pour le grain expédié par la côte du Pacifique, les tarifs d'éleveurs sont de 21,27 \$, les frais de transport sont de 6,30 \$ et les frais de commercialisation sont de 3,12 \$. Au total, les dépenses de manutention ont atteint 800 millions de dollars et les dépenses de transport ferroviaire, 904 millions, ce qui comprend la subvention du Pas-du-Nid-du-Corbeau représentant 714 millions de dollars, les paiements aux producteurs s'élevant à 190 millions de dollars et les taux de fret sur les eaux intérieures se chiffrent à 239 millions de dollars. Les principaux exploitants de silos ont pourtant gelé leurs tarifs d'élévation et le gouvernement fédéral a fait de même pour les frais de transport ferroviaire lorsque le prix des céréales est tombé de 20 % pour la campagne agricole de 1986-1987. Les frais directs des céréaliculteurs auraient représenté près du quart de leurs recettes en 1986-1987.

Le gouvernement fédéral a annoncé que les tarifs pour le transport ferroviaire des céréales, qui devaient augmenter de 39 % en août 1987, n'augmenteraient que de 6 % parce qu'il réserverait 64 millions de dollars au transport des céréales. À 11,25 \$ la tonne, les tarifs de transport sur les lacs récemment négociés seront légèrement inférieurs à ceux de l'an dernier. Il n'en demeure pas moins qu'en 1987-1988, le prix des céréales est inférieur de 18 % en moyenne à ce qu'il était l'an dernier et

certaines pesticides laissent à désirer et que certains fabricants de produits chimiques refusent d'accepter leur part de responsabilité pour le manque d'efficacité de leurs produits. Le Comité approuve par conséquent le projet-pilote entrepris par l'Institut canadien pour la protection des cultures, en collaboration avec le gouvernement du Manitoba, en vue d'établir un tribunal chargé de régler les plaintes portant sur des produits agrochimiques qui ne donnent pas les résultats décrits dans la publicité.

3.8 Le Comité recommande à la Division des pesticides d'Agriculture Canada de collaborer avec les gouvernements provinciaux, avec l'Institut canadien pour la protection des cultures et avec les associations agricoles afin d'élaborer des normes d'efficacité pour les produits agrochimiques et de s'assurer qu'il existe dans chaque province un mécanisme efficace pour le règlement des plaintes.

Il a également été question de l'efficacité des produits agrochimiques et de l'insuffisance des garanties données à cet effet. Le Comité sait que le manque d'efficacité ne constitue pas un problème pour la plupart des agriculteurs. Toutefois, pour ceux qui sont touchés par ce problème, les conséquences peuvent être coûteuses, allant jusqu'à la perte d'une récolte. D'après les témoignages qu'il a entendus au cours de ses audiences, le Comité conclut que les instructions relatives à l'utilisation de

F. Efficacité des produits agrochimiques

3.7 Reconnaissant que le ministère de l'Agriculture a le droit d'interdire temporairement des produits agrochimiques dont la sécurité est mise en doute, le Comité recommande qu'on procède à un examen public avant de retirer définitivement un produit agrochimique du marché.

Selon le Comité, les agriculteurs comprennent parfaitement que, lorsqu'on juge que le fait de garder un produit sur le marché présente plus de risques que d'avantages, il faut le retirer. Néanmoins, le Comité estime que les produits agrochimiques soupçonnés d'être nocifs pour la santé et la sécurité des Canadiens ne devraient pas être prématurément retirés du marché.

Les représentants de l'Association des producteurs de maïs de l'Ontario ont indiqué que les dispositions actuelles de la *Loi sur les produits antiparasitaires* relatives au retrait de produits du marché ne servaient pas l'intérêt des agriculteurs. Au lieu de prévoir la prise de décisions basée sur le rapport risques-avantages, ces dispositions ne tiennent aucunement compte des avantages. Il ne faut pas conclure pour autant que les agriculteurs prennent à la légère les risques pour la santé; comme on l'a rappelé au Comité, les agriculteurs ont, eux aussi, des familles et ils consomment, eux aussi, des denrées alimentaires traitées à l'aide de produits chimiques.

Le retrait de produits agrochimiques du marché pour des raisons de sécurité était une source d'inquiétude pour beaucoup de témoins. Les producteurs de maïs de l'Ontario a rappelé au Comité que l'Alachlore avait déjà été retiré du marché. Ces deux produits chimiques ont été largement utilisés à cause de leur efficacité et de leur coût relativement peu élevé. L'utilisation d'autres produits chimiques coûterait beaucoup plus cher. Par ailleurs, comme ce fut le cas pour l'Alachlore, le retrait du Lasso a donné le monopole du marché canadien au seul autre produit vraiment compétitif. En outre, tous les succédanés du 2,4-D coûtent plus cher que celui-ci. Des témoins ont soutenu qu'aucun produit chimique ne devrait être retiré du marché sans un examen public préalable et en l'absence de données scientifiques à l'appui.

E. Retrait des produits agrochimiques du marché

3.6 Le Comité recommande d'accroître les efforts pour concilier les règles d'homologation des herbicides et des autres pesticides au Canada et aux États-Unis.

La plupart des produits agrochimiques et des denrées alimentaires importés au Canada proviennent des États-Unis, et les différences entre les procédures d'homologation des deux pays constituent déjà un désavantage considérable pour les agriculteurs canadiens. Par conséquent,

3.5 Le Comité recommande d'exiger que les denrées alimentaires importées qui peuvent contenir des résidus de produits agrochimiques soient accompagnées d'un certificat signé par l'importateur, qui indiquerait la nature du produit chimique utilisé et la quantité de résidus chimiques présents dans le produit.

La fermeture de la frontière n'a toutefois pas eu des répercussions importantes sur les garanties d'efficacité. En 1987, le respect de ces garanties pose toujours un problème et suscite même de plus d'inquiétude, comme l'atteste le projet-pilote entrepris par l'Institut canadien pour la protection des cultures et le Manitoba pour constituer un tribunal agissant comme médiateur en vue du règlement des différends en matière de garanties.

En interdisant aux utilisateurs canadiens d'importer des produits chimiques des États-Unis pour leur usage personnel, on voulait aider les agriculteurs; or, c'est l'inverse qui semble s'être produit.

Le Comité a réfléchi à la question de l'importation de produits agrochimiques. Les fabricants de produits antiparasitaires affirment que des emplois seront perdus dans ce secteur; pourtant, si les prix sont concurrentiels comme ils le prétendent, l'ouverture de la frontière ne devrait pas perturber le marché. Le Comité n'a pas de réponses définitives à donner sur la fixation des prix concurrentiels au Canada, mais il croit que l'ouverture de la frontière canado-américaine permettrait de contrôler les prix, comme c'est le cas pour d'autres produits. Bien qu'on se soit entendu sur l'opportunité d'ouvrir la frontière, les opinions étaient partagées sur la question de savoir s'il ne faudrait l'ouvrir qu'aux distributeurs qui répondraient à toutes les normes de la réglementation canadienne, y compris celles de l'étiquetage, ou si, comme la majorité le pensait, les agriculteurs devraient pouvoir importer des produits pour leur usage personnel. On constate en outre des divergences d'opinion quant à l'octroi d'une période d'exclusivité aux fabricants de pesticides afin qu'ils récupèrent les coûts d'homologation d'un produit au Canada. On estime aussi que l'ouverture de la frontière aux utilisateurs individuels n'aiderait pas ceux qui vivent loin de cette frontière.

Le Comité comprend parfaitement que l'ouverture de la frontière canado-américaine, ne serait-ce que pour les personnes qui achètent pour elles-mêmes des pesticides homologués au Canada, pose des problèmes, car il faut empêcher les abus et garantir le respect des normes relatives à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement. Le Comité estime que toutes les normes canadiennes établies par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère des Pêches et des Océans et Environnement Canada doivent être respectées, quel que soit le régime instauré pour réduire les coûts des produits agrochimiques assumés par les agriculteurs.

3.4 Le Comité recommande qu'on modifie le règlement d'application de la Loi sur les produits antiparasitaires et la législation connexe afin d'autoriser les utilisateurs à importer des pesticides. Les changements proposés aux textes législatifs et réglementaires ne doivent pas compromettre la santé ni la sécurité des Canadiens ni menacer l'environnement du Canada. Il faudrait que ces modifications soient apportées à temps pour la campagne agricole de 1988.

De nombreux témoins ont par ailleurs signalé qu'il était contradictoire d'interdire l'importation de produits agrochimiques qui pourraient présenter des risques pour la santé des Canadiens si l'on autorise l'importation de denrées alimentaires traitées à l'aide de ces mêmes produits chimiques. Les producteurs canadiens se trouvent ainsi désavantagés par rapport aux producteurs d'autres pays, notamment des États-Unis, qui exportent des denrées alimentaires au Canada et ont accès à ces produits agrochimiques qui présentent un meilleur rapport avantages-coûts. Comme l'a fait remarquer le groupe *Keystone Agricultural Producers* : «... les producteurs canadiens n'ont pas accès à toute une gamme de produits chimiques en provenance d'autres pays qui pourraient s'avérer utiles... car on nous dit qu'ils ne répondraient pas aux normes et aux exigences de l'homologation dans ce pays. Pourtant, les consommateurs canadiens sont exposés à ces mêmes produits, puisqu'on les a utilisés sur les produits ou les aliments que nous importons» (Fascicule 17:6, le 31 mars 1987).

En fermant la frontière, on a peut-être réussi à garantir la sécurité des approvisionnements. En effet, les agriculteurs canadiens sont ainsi pratiquement certains de pouvoir obtenir un nombre relativement restreint de pesticides destinés aux grandes cultures et vendus à prix élevés.

De toute évidence, un des principaux objectifs visés par la fermeture de la frontière (stimuler la fabrication de produits agrochimiques au Canada et, partant, garantir la sécurité des approvisionnements) n'a pas été atteint. À la fin des années 70, le Canada comptait trois fabricants de matières actives; aujourd'hui, au milieu des années 80, il n'en compte plus qu'un seul. Toutefois, le nombre de fabricants de produits antiparasitaires a augmenté, et de nombreuses sociétés ont établi des fermes expérimentales au Canada et y effectuent activement des recherches.

- Garanties d'efficacité.
- Équité envers les agriculteurs; et
- Sécurité des approvisionnements;
- Santé et sécurité;

La frontière a été fermée en 1977 pour plusieurs raisons :

Des témoins étaient d'avis que le règlement découlant de la *Loi sur les produits antiparasitaires* devrait être modifié de façon que la frontière canado-américaine soit de nouveau ouverte aux importations de produits chimiques agricoles déjà homologués au Canada. Même s'ils reconnaissent que les renseignements fournis par Agriculture Canada montrent que, dans l'ensemble, les prix des produits agrochimiques ne sont pas moins élevés aux États-Unis qu'au Canada, ils font remarquer que certains produits coûtent effectivement moins cher aux États-Unis. À leur avis, les agriculteurs devraient être libérés d'acheter leurs produits agrochimiques au meilleur prix, et l'un d'eux a fait remarquer que le fait d'ouvrir la frontière pourrait accroître la concurrence et faire baisser les prix des produits canadiens.

Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels le Canada est devenu un marché relativement fermé depuis 1977, lorsqu'on a interdit aux utilisateurs canadiens d'importer des produits agrochimiques des États-Unis.

De nombreux témoins ont parlé de questions concernant les produits agrochimiques qui font l'objet d'un commerce entre le Canada et les États-Unis.

D. Le droit d'importer des produits agrochimiques

3.3 Le Comité exhorte les fabricants de produits chimiques à tenir davantage compte des préoccupations des agriculteurs et de leur pouvoir d'achat et de modérer les dépenses publicitaires qui se répercutent sur les prix des produits vendus à ces derniers.

Le Comité reconnaît que la publicité et la promotion sont des outils de commercialisation tout aussi importants dans le secteur des produits chimiques agricoles que dans n'importe quel autre secteur. Il considère que les fabricants sont tout à fait en droit d'assurer la commercialisation de leurs produits comme bon leur semble; cependant il reste que leurs clients, c'est-à-dire les agriculteurs, sont durement touchés par la dégringolade des prix des denrées et doivent maintenant faire des choix difficiles quant aux dépenses qu'ils peuvent se permettre.

doutent également que les prix des pesticides soient justifiés quand ils constatent que plus du tiers du personnel des fabricants de produits chimiques s'occupe de vente ou de promotion.

La nouvelle politique récemment annoncée ne traite pas des questions que beaucoup d'associations agricoles avaient signalées au Comité : modifications à apporter à la *Loi sur les brevets*, licences obligatoires ou régime de redevances pour financer la production des données nécessaires à l'homologation. Des témoins ont affirmé que l'introduction d'un système d'attribution obligatoire de licences dans la *Loi sur les brevets* favoriserait la concurrence. Un tel système permettrait aux fabricants de produits génériques de copier les produits (antiparasitaires homologués) beaucoup plus rapidement que ce n'est actuellement le cas. Le groupe *Prairie Pools* a pour sa part déclaré : « De telles licences [obligatoires] garantiraient que les gens qui désirent formuler un produit chimique sont en mesure d'obtenir une licence de fabrication et, en contrepartie, versent une redevance à l'inventeur. Ce genre de protection encouragerait l'innovation dans le secteur de la chimie agricole, tout en protégeant les intérêts des agriculteurs » (Mémoire présenté au Comité permanent de l'agriculture (Chambre des communes) le 9 avril 1987, p. 12).

3.1 Le Comité recommande que le cadre de l'étude d'Agriculture Canada, du document de travail et des consultations sur le remplacement de la politique d'homologation spécifique des produits
 Il par d'autres mesures soit suffisamment vaste pour que soient examinées en détail les questions touchant l'établissement des prix des produits agrochimiques, les conditions d'homologation et le coût de ces conditions pour les fabricants et les agriculteurs, et pour que soit envisagée la possibilité d'introduire des dispositions sur les licences obligatoires ou les régimes de redevances dans la *Loi sur les brevets*.

Pour qu'Agriculture Canada puisse adresser au gouvernement des recommandations fondées sur le processus consultatif au sujet des méthodes qui permettraient d'abaisser le coût des produits agrochimiques :

3.2 Le Comité exhorte le gouvernement fédéral à mettre en oeuvre dans les meilleurs délais les recommandations qui seront faites à la suite du processus de consultation sur la fixation de prix moins élevés et plus concurrentiels, et à mettre en oeuvre d'ici le 1^{er} juillet 1989 de nouvelles mesures ou des modifications législatives.

C. Frais de publicité

Les sommes consacrées à la promotion des ventes de produits agrochimiques préoccupent beaucoup les témoins que le Comité a entendus. Les témoins considèrent que les dépenses engagées à cette fin sont excessives et font augmenter le prix des produits chimiques, de sorte que ce sont les agriculteurs qui en font les frais. Ils ne sont pas les seuls à penser ainsi. En effet, un sondage effectué en 1986 par l'Institut canadien pour la protection des cultures a révélé que 85 % des agriculteurs estiment que les dépenses publicitaires font augmenter le coût des produits chimiques utilisés pour la protection des cultures. Le Comité a constaté, d'après des chiffres non confirmés qui lui ont été fournis par l'Institut canadien pour la protection des cultures en octobre 1985, que 6 % des sommes que les agriculteurs consacrent à l'achat de produits agrochimiques (vraisemblablement 7 ou 8 % de la valeur des expéditions des usines) servent à payer les dépenses publicitaires. Ce pourcentage paraît plus élevé que la moyenne pour l'ensemble des autres secteurs.

Étant donné que la publicité vise à faire ressortir les différences entre les produits, et non pas des différences de prix, des témoins ont dit au Comité que les agriculteurs n'en voyaient guère l'utilité. Ils

La politique de 1980 relative à l'homologation spécifique a eu des conséquences importantes pour les agriculteurs. Étant donné le coût élevé de la production des données nécessaires à l'homologation, seule une grande société ayant créé un produit et bénéficiant de la protection d'un brevet a pu se permettre de faire homologuer des produits chimiques au Canada. L'attribution d'un droit de propriété permanent sur les données, en sus de la protection accordée par les brevets, rendait d'autant plus difficile et coûteuse les mises en marché d'équivalents génériques. Ainsi, on reproche à la politique de 1980 d'avoir nui à la croissance du secteur agrochimique.

Les agriculteurs estiment que, de ce fait, ils ont dû payer des coûts excessivement élevés pour un nombre restreint de produits. La *Manitoba-North Dakota Zero Tillage Farmers' Association* a fait remarquer au Comité que «les coûts de production des données... peuvent tout simplement être transférés à l'agriculteur qui paiera un prix plus élevé pour ses pesticides et ne pourra se prévaloir d'un produit concurrentiel. En fait, l'agriculteur doit signer un chèque en blanc pour qu'AgriCulture Canada puisse obtenir ces données» (Fascicule 5:10, le 20 janvier 1987). Il semble également que, en raison du coût élevé de l'homologation, seuls des produits agrochimiques destinés aux grandes cultures (aux céréales, par exemple) aient pu être mis en marché. Le rendement des herbicides destinés aux cultures moins importantes (l'horticulture, par exemple) n'était pas suffisamment élevé pour inciter même les fabricants de produits originaux, qui bénéficiaient d'une protection importante en vertu des brevets et d'un droit de propriété permanent sur les données, à assumer les dépenses liées à la production des données nécessaires. Par conséquent, les producteurs de cultures moins importantes ont dû se contenter d'intrants moins efficaces tout en soutenant la concurrence avec les producteurs d'autres pays, notamment des États-Unis.

Désireux d'en arriver à une entente sur la modification de la politique de 1980, AgriCulture Canada a tenu des consultations avec l'Institut canadien pour la protection des cultures ainsi qu'avec les fabricants de produits chimiques et les associations agricoles. Ces consultations, qui ont duré plus de deux ans, ont abouti à la politique de 1985, que le gouvernement fédéral a annoncée récemment.

Cette nouvelle politique vise à remédier à certains problèmes signalés par les fabricants et les agriculteurs. Elle limite à dix ans le délai de protection exclusive des données relatives à l'homologation. Quant aux études faites après la date d'homologation, elles seront protégées pendant 15 ans. Cette protection supplémentaire vise à encourager les fabricants à mettre à jour leurs bases de données afin de satisfaire aux normes de sécurité, de rendement et de protection de l'environnement. La politique autorise et encourage par ailleurs la mise au point d'équivalents génériques en prévoyant un mécanisme par lequel le fabricant du produit original et celui qui souhaite fabriquer un équivalent générique peuvent s'entendre sur la vente des données nécessaires à l'homologation. Elle établit aussi un système en vertu duquel les fabricants peuvent accumuler des points pour les essais qu'ils effectuent à des fins d'homologation, de sorte qu'AgriCulture Canada pourra plus facilement obtenir qu'ils mettent à jour leurs bases de données. Dans l'ensemble, les nouvelles règles relatives à l'homologation sont semblables à celles des États-Unis et à celles du GIFAP, association internationale regroupant les fabricants du secteur agrochimique, règles qui sont reconnues partout dans le monde. Le Comité note avec satisfaction que la nouvelle politique pourrait favoriser la mise en marché d'un grand nombre d'équivalents génériques au cours des dix-huit prochains mois.

AgriCulture Canada étudie actuellement un projet de politique définitive d'homologation spécifique des produits prévoyant l'examen de diverses possibilités. En outre, le Ministère rendra public à l'été 1987, pour fins de consultation, un document de travail sur les diverses solutions de rechange à un régime d'homologation spécifique des produits, assorti de dispositions sur la protection des données. Le processus de consultation permettra d'approfondir les options proposées et donnera aux organismes concernés la possibilité d'intervenir dans le processus décisionnel.

Aux termes de la *Loi sur les brevets*, dont l'application incombe au ministère de la Consommation et des Corporations, les produits brevetés au Canada sont protégés pendant 17 ans. Ils ne faut cependant pas croire que les produits agrochimiques sont nécessairement protégés pendant toute cette période. Pour qu'un produit agrochimique puisse être vendu au Canada, il doit être homologué aux termes de la *Loi sur les produits antiparasitaires* d'Agriculture Canada. Or, le fabricant qui veut faire homologuer un produit doit fournir une multitude de renseignements prouvant que son produit satisfait aux normes de sécurité et d'efficacité; il peut devoir déboursier jusqu'à 7 millions de dollars pour réunir toutes les données nécessaires. D'autres part, un produit ne peut être homologué s'il n'a pas été breveté. Il peut s'écouler de deux à quatre ans après la délivrance d'un brevet pour qu'un fabricant réunisse toutes les données nécessaires à une homologation. L'examen des données peut prendre de un à trois ans. Par conséquent, l'homologation a généralement lieu de trois à six ans après la délivrance du brevet. La période de protection véritable n'est donc pas de 17 ans, mais de 11 à 14 ans après la mise en marché du produit.

En 1980, le gouvernement a adopté, en vertu des règlements d'application de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, une politique d'homologation appelée Homologation spécifique des produits 80 (HSP 80). Cette politique, qui est demeurée en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 1987, prolongeait indéfiniment la période de protection conférée par les brevets. Selon de nombreux témoins, c'est à cette politique qu'il faut attribuer l'absence de concurrence sur le marché agrochimique et, par conséquent, le coût élevé des produits agrochimiques.

Avant 1980, les fabricants qui voulaient faire homologuer un produit n'avaient qu'à fournir les données nécessaires pour démontrer son équivalence chimique avec un produit déjà homologué. Aucune protection n'était prévue pour la propriété intellectuelle; autrement dit, il n'existait aucun droit de propriété sur les données. Vers la fin des années 70, on a commencé à s'inquiéter de la présence de micro-contaminants dans les matières actives des produits agrochimiques. On a donc décidé d'exiger que la source de la matière active entrant dans la composition de chaque produit destiné à être homologué soit connue et que chaque matière ait sa propre base de données à l'appui. À la même époque, les fabricants ont fait pression pour que l'on reconnaisse leur droit de propriété sur les données, tandis qu'Agriculture Canada réclamait la mise à jour des bases de données pour confirmer l'innocuité des matières actives déjà sur le marché. Le Ministère espérait qu'en accédant à la demande des fabricants, ceux-ci accepteraient de faire tous les essais nécessaires.

Par conséquent, le 8 septembre 1980, Agriculture Canada a publié la note de service R-219, par laquelle a) il exigeait que tout nouveau produit soit étayé d'une nouvelle base de données qui lui soit propre, et b) il accordait un délai de protection illimité pour les données. Peu de temps après, cependant, le Ministère s'est lui-même rendu compte que la politique présentait plus d'inconvénients que d'avantages. À ce propos, Mme Jean Hollebhone, directrice intérimaire de la Division de la planification et des priorités, Direction des pesticides, a déclaré :

Pour commencer, elle favorisait les monopoles. Une fois qu'un fabricant était sur le marché, il y restait, et il était très difficile aux nouvelles sources de pénétrer le marché. Deuxièmement, elle n'encourageait nullement ces fabricants ou ces compagnies à moderniser leurs données. Étant donné qu'ils étaient protégés à perpétuité, rien ne les incitait à moderniser leurs études. Cela nous gênait considérablement puisque l'objectif principal de notre loi était de déterminer l'innocuité.

C'est la situation actuelle en matière d'homologation des pesticides, à moins qu'une nouvelle source d'ingrédients actifs homologués ne soit disposée à nous fournir des données pour appuyer sa source d'ingrédients actifs ou ne puisse obtenir une source homologuée auprès d'une autre compagnie homologuée sur le marché. L'accès du marché lui est interdit et nous ne pouvons homologuer son produit. Nous aimerions changer cela. Tout le monde, nous-même, l'industrie et les cultivateurs se rendent compte qu'il faut que cela change (Fascicule 6:7, le 28 janvier 1987).

Les similitudes entre les divers produits peuvent donner lieu à une concurrence féroce qui oblige les fabricants à mettre au point des stratégies de commercialisation énergiques. À cause de cette concurrence et du petit nombre de fabricants, les données financières sur le marché des produits agrochimiques sont souvent confidentielles. Statistique Canada peut obtenir des chiffres sur les achats de produits agrochimiques publiés par Statistique Canada donnent un aperçu du secteur des pesticides mais ne font aucune distinction quant aux usages possibles de ces produits. Par conséquent, ces données ne permettent pas de tracer un portrait exact du secteur agrochimique.

L'Institut canadien pour la protection des cultures (ICPC) a fait parvenir au Comité, qui lui en avait fait la demande, des renseignements sur la situation financière de l'industrie des produits agrochimiques.

D'après ces renseignements, les bénéfices nets de 16 fabricants de produits agrochimiques ont chuté de 2,2 % depuis 1983. Selon des représentants de l'Institut, les fabricants incluent dans le prix des produits homologués et vendus au Canada et dans le monde entier le coût de tous les produits dont l'essai en laboratoire n'a pas été concluant.

Les dépenses au titre de la recherche et du développement que doivent engager les fabricants pour concevoir un nouveau produit ne cessent d'augmenter. Aux environs de 1985, on évaluait à 40 millions de dollars le coût moyen de la mise au point d'un nouveau produit à l'échelle internationale. Il semble que le taux de succès soit de plus en plus bas à mesure qu'il devient plus difficile de trouver des produits nouveaux. Dans les années 60, il fallait tester de 3 000 à 4 000 composés pour en trouver un qui convienne. Dans les années 70, il fallait en tester de 7 000 à 10 000. Dans les années 80, il faut en tester de 15 000 à 17 000 et on prévoit que dans les années 90, il faudra en tester 25 000.

Le Comité a appris que les fabricants de produits agrochimiques du Canada allouent 25 millions de dollars par an à la recherche, et surtout aux essais sur le terrain. La majeure partie de cette somme est consacrée à des études toxicologiques destinées à établir la conformité des produits agrochimiques avec les normes d'homologation canadiennes.

Selon des représentants de l'Institut, le prix des pesticides doit comprendre le coût de ces travaux de recherche, de l'homologation, de la dotation en équipement et du fonctionnement des installations de production, et de l'élimination des déchets de façon non préjudiciable à l'environnement. Les fabricants doivent réaliser des bénéfices suffisants pour en réinvestir une partie dans la recherche; c'est dans leur intérêt et dans celui des agriculteurs canadiens. Les représentants de l'Institut ont également souligné que le prix des produits agrochimiques vendus au Canada était équitable et raisonnable, compte tenu du coût élevé de la recherche et du développement, des nombreux risques inhérents à cette recherche et du coût des travaux d'homologation.

Malgré ces explications, les agriculteurs ne sont pas convaincus que les prix des produits agrochimiques correspondront véritablement aux coûts des fabricants dans les années à venir. Le Comité estime que la surveillance de la fixation des prix pourrait contribuer à dissiper leurs craintes et il a fait des recommandations d'ordre général à propos de la surveillance des prix dans une section ultérieure.

B. Brevets et homologation des produits agrochimiques

Les groupements agricoles craignent particulièrement que la *Loi sur les brevets* et les mesures d'homologation nuisent beaucoup à la concurrence sur le marché agrochimique en rendant l'accès à ce marché plus difficile et plus coûteux.

... c'est la compagnie qui détermine la valeur de son produit pour un agriculteur et donc son prix... Le problème est que ce dette façon l'agriculteur perd automatiquement tout bénéfice qu'il pourrait retirer en améliorant tout simplement sa productivité... le vendeur sait que l'agriculteur accusera des pertes importantes s'il n'utilise pas ce produit (Jim McCutcheon, ancien président et président du comité des herbicides, Manitoba-North Dakota Zero Tillage Farmers' Association, Fascicule 5:8, le 20 janvier 1987).

PRODUITS AGROCHIMIQUES

A. La fixation des prix des produits agrochimiques

En 1986, les agriculteurs canadiens ont acheté pour 682 millions de dollars de produits agrochimiques. C'est en Saskatchewan, où les dépenses à ce chapitre ont totalisé 232 millions de dollars, que l'on a fait le plus grand usage de produits agrochimiques; venaient ensuite l'Alberta, avec 142 millions de dollars, l'Ontario, avec 133 millions, et le Manitoba, avec 110 millions.

Selon l'indice des prix des intrants agricoles publié par Statistique Canada, les prix ont augmenté plus rapidement dans l'Ouest, sauf pour l'année 1985 et le début de l'année 1986, période durant laquelle ils ont augmenté plus rapidement dans l'Est. Ces résultats semblent confirmer les dires de plusieurs témoins, qui prévoient que l'usage des produits agrochimiques diminuerait à mesure que les coûts s'accroîtraient et que les prix des produits baisseraient. Ainsi, en 1986, les achats de produits agrochimiques ont diminué de 2,9 % dans les provinces des Prairies.

Les agriculteurs en général et les témoins qui ont comparu devant le Comité ont semble sceptiques sur la structure de tarification des produits agrochimiques. Les réalités du marché n'échappent toutefois pas aux agriculteurs. Comme l'a soutenu un représentant de l'Association des producteurs de maïs de l'Ontario : « Les agriculteurs devraient être heureux de voir les fabricants de certains herbicides faire de bons profits. La possibilité de faire d'importants profits permet de compenser les risques élevés [qu'entraîne la mise au point d'un nouveau produit] et les possibilités de pertes importantes » (Fascicule 19:7, le 8 avril 1987). C'est ce qui permet aux agriculteurs d'obtenir les produits dont ils ont besoin.

Il y a une vingtaine de fabricants de produits agrochimiques. Certains sont des filiales de multinationales comme Monsanto, Ciba-Geigy et Hoechst, d'autres sont des producteurs indépendants comme les coopératives interprovinciales et *United Grain Growers*. D'autres encore sont surtout des distributeurs. Le Canada fabrique en réalité un seul ingrédient actif. Tous les autres sont importés individuellement ou sous forme de mélange.

questions auxquelles les agriculteurs doivent attacher autant d'importance que celle qu'ils donnent aux intrants d'autre nature. Ce n'est, en effet, qu'en choisissant la bonne combinaison de modes de financement que l'agriculteur peut espérer voir son entreprise survivre, prospérer et rapporter.

Les représentants de la Société du crédit agricole et d'autres témoins ont souligné, à propos de la proposition de financement par actions, la nécessité d'offrir plus de services de vulgarisation sur le financement des entreprises agricoles. Le bureau des agents se prêterait bien à la prestation de services de soutien de la gestion étant donné que cette tâche fera partie de ses responsabilités. Le Comité verrait d'un bon oeil l'inclusion d'un service de vulgarisation sur le financement des entreprises agricoles dans toute proposition de financement par actions, comme celle de la Société du crédit agricole.

Toutefois, une bonne stratégie de financement ne garantit pas la réussite financière plus qu'une bonne stratégie de commercialisation ou de production. L'agriculteur ne pourra améliorer ses chances de conserver l'entreprise familiale que s'il améliore ses aptitudes de gestion dans ces trois domaines.

2.6 Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces, les établissements de crédit et des experts-conseils du secteur privé pour offrir à tous les agriculteurs — et non pas seulement à ceux qui ont des difficultés financières — des services de vulgarisation sur le financement des entreprises agricoles.

Le Comité précise qu'on offre déjà des services de vulgarisation sur le financement des entreprises agricoles aux agriculteurs et aux créanciers qui comparaissent devant le Bureau de l'examen de l'endettement agricole. Si, au cours des dix dernières années, les agriculteurs débutants et les agriculteurs établis ainsi que leurs créanciers avaient été davantage conscients des risques d'un endettement excessif, on ne connaîtrait peut-être pas aujourd'hui des difficultés et des pressions financières aussi aiguës.

L'agriculture étant un secteur de plus en plus fortement capitalistique, les agriculteurs doivent posséder de plus en plus de connaissances en gestion financière (notamment pour choisir la meilleure combinaison de modes de financement). De quel avoir net doit disposer le propriétaire? Quel financement par emprunt peut-il supporter? De quels capitaux extérieurs a-t-il besoin? Voilà des

6. Services de vulgarisation sur le financement des entreprises agricoles

2.5 Le Comité prie instamment la SCA de reconnaître les problèmes financiers grandissants des agriculteurs débutants et de concevoir des programmes en conséquence.

Les membres du Comité ont souligné le grand rôle que joue la SCA pour répondre aux besoins des agriculteurs débutants et les protéger des répercussions qu'ont de forts taux hypothécaires sur les terres achetées. Certains de ces agriculteurs peuvent souhaiter acquérir des terres par voie de transfert entre générations. Le Comité estime que la SCA devrait concevoir des programmes facilitant les transferts d'une génération à l'autre en accordant aux agriculteurs débutants des hypothèques à faibles taux d'intérêt et en offrant de meilleures perspectives aux agriculteurs qui prennent leur retraite.

Bien que le Comité se soit d'abord et avant tout penché sur les problèmes des exploitants agricoles, il reconnaît que la situation est particulièrement démoralisante pour ceux qui souhaitent aujourd'hui entrer dans le secteur de l'agriculture. La plupart des provinces offrent aux agriculteurs débutants des prêts à des conditions avantageuses, des mesures susceptibles d'alléger les taux d'intérêt et certains autres encouragements. Comme les modalités diffèrent selon les régions du pays, le Comité estime qu'il faut que les gouvernements provinciaux collaborent pour uniformiser l'aide qu'ils accordent aux agriculteurs débutants. Le Comité tient à souligner combien il importe que les provinces continuent d'améliorer ces programmes en tenant compte du fait qu'ils doivent être conçus pour éviter d'entraîner des coûts d'immobilisations excessifs.

2.4 Le Comité recommande que le gouvernement fédéral ordonne à la Société du crédit agricole de terminer l'examen de son mandat et d'élaborer en conséquence une stratégie à long terme pour remplir ce mandat. Il recommande en outre qu'elle accorde un rang hautement prioritaire à ces tâches.

Compte tenu et de la gravité de la situation financière de la Société du crédit agricole et des demandes de plus en plus pressantes pour qu'on élargisse son mandat, il est grand temps qu'on publie les conclusions de l'examen du rôle futur de la SCA et de sa capacité d'offrir à la communauté agricole un financement abordable à des taux d'intérêt stables, examen qui a duré deux ans.

Le Comité souligne que la Société du crédit agricole dépendra essentiellement de deniers provenant du Fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral : après avoir accusé une perte de 90 millions de dollars l'année dernière, ou pourrait cette année en enregistrer une autre du même ordre («ou un peu plus»). Citons à nouveau les propos du président de la Société : «Je crois que cette année nous arriverons même en dessous (de notre capital d'apport)» (Fascicule 27:34, le 21 mai 1987).

de dernier recours : «Nous croyons que la Société du crédit agricole devrait voir son mandat modifié, étant donné que nous sommes la succursale d'une grande société solvable (le gouvernement fédéral), Elliv Anderson : «Autrement dit, si nous étions une société privée, nous aurions déjà fait faillite. Mais agriculteurs ont diminué et ceux de la SCA aussi, comme l'a expliqué le président de cette société, M. agricole» (Fascicule 17:7, le 31 mars 1987). Le Comité partage ce point de vue. Les fonds des pour ne plus être un prêteur de dernier recours, mais un prêteur pour tous les besoins du secteur

2.3 Le Comité recommande que le gouvernement prenne toute mesure législative nécessaire pour permettre à la SCA de posséder des terres pendant plus de cinq ans et qu'il encourage la SCA à offrir des baux à plus long terme avec la possibilité pour le locataire de renouveler le bail ou de racheter la terre à l'expiration du bail.

5. Le mandat et le rôle de la Société du crédit agricole

Des témoins ont soulevé de nombreuses questions sur le rôle que joue la SCA en fournissant une aide aux agriculteurs, et plus particulièrement sur celle qu'elle peut apporter en matière de taux d'intérêt. On se demande, par exemple, si la SCA devrait devenir le premier prêteur du secteur agricole, surtout pour les prêts à long terme et à taux fixes, devenir le gérant des prêts accordés par des établissements de crédits commerciaux, ou agir en tant que prêteur à taux d'intérêt réduits, en offrant aux agriculteurs des prêts en déga des taux d'intérêt pratiques sur le marché. Bref, faudrait-il modifier ou élargir le mandat de la SCA pour qu'elle soit d'un plus grand secours financier aux agriculteurs?

Plusieurs organisations agricoles ont demandé qu'on élargisse et qu'on réaffirme le mandat de la Société du crédit agricole afin d'aider davantage les agriculteurs en difficultés financières : « Nous appuyons la Société du crédit agricole et demandons qu'on élargisse son mandat. Nous demandons également que l'on donne des principes novateurs en matière de financement au bénéfice des producteurs » (Fascicule 20:5, le 9 avril 1987).

La Société du crédit agricole a été fondée en 1959 en vertu de la Loi sur le crédit agricole en tant que société d'État du gouvernement fédéral. Elle est responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre de l'Agriculture. Elle a succédé à la Commission du prêt agricole canadien. Son rôle est d'offrir des service financiers qui permettent aux agriculteurs canadiens de mettre en place, de développer et de maintenir des entreprises agricoles rentables, et ce par le recours au crédit à long terme. Jusqu'en avril 1982, les fonds destinés aux programmes de la SCA étaient empruntés exclusivement au ministre des Finances. Depuis, on peut emprunter des fonds à ce ministre ainsi que sur les marchés financiers canadiens et internationaux, sous réserve de l'approbation du ministre des Finances. Les taux d'intérêt de la SCA sont calculés en fonction du coût de ses fonds, auxquels on ajoute un taux marginal suffisant pour couvrir tous les coûts de fonctionnement et les pertes sur prêts et pour assurer un rendement sur le capital; les taux sont rajustés au moins tous les mois.

La Société vise surtout à aider les agriculteurs qui ont à la fois les ressources et les aptitudes nécessaires pour survivre, mais qui ne peuvent obtenir des fonds suffisants auprès d'établissements prêteurs commerciaux. Elle occupe le créneau du marché du crédit agricole à long terme qui présente le plus de risques. Outre qu'elle assure un financement, la SCA offre des services de consultation et d'aide en matière de planification, d'organisation et de développement des entreprises agricoles à tous les demandeurs et emprunteurs.

La SCA offre des prêts aux agriculteurs pour l'achat de terres agricoles, la construction ou la modernisation de bâtiments agricoles; l'achat de bétail et d'outillage, le refinancement de la dette et pour tout autre objectif qui contribue au fonctionnement efficace de la ferme.

Les demandeurs doivent être citoyens canadiens ou résidents permanents et avoir l'âge réglementaire pour contracter un emprunt hypothécaire. Ils doivent en outre être agriculteurs à plein temps. Les prêts sont renouvelables à des échéances de cinq, dix, quinze et vingt ans.

Dans la conjoncture économique actuelle, parce que la SCA occupe comme nous l'avons dit le créneau le plus risqué du marché du crédit agricole à long terme, elle devient de plus en plus un prêteur

4. Les contrats de location avec option d'achat de la SCA

Depuis longtemps, les agriculteurs canadiens recourent à la location pour utiliser des terres sans liquidités étant donné que les loyers sont généralement inférieurs aux versements hypothécaires. Selon les plus récentes données agricoles du recensement de 1986, pour la première fois de notre histoire 35 % des terres agricoles seraient louées.

La location permet à l'agriculteur débutant de se constituer un avoir graduellement plutôt que d'avoir à acheter d'un coup une entreprise agricole complète. Elle pourrait en outre donner aux agriculteurs accablés de dettes l'occasion de procéder à un réaménagement de celles-ci. La location de terres convient aussi aux agriculteurs établis qui ont besoin de plus de terres, de façon temporaire ou permanente.

Des témoins ont fait des propositions relatives à la location dans l'optique de ce que propose la Société du crédit agricole en matière de financement par actions ou des actuelles pratiques de location de la SCA. À ce dernier sujet, le Comité a déjà recommandé que le gouvernement fédéral ordonne à la Société d'accorder des baux à plus long terme sur les terres affermées (Fascicule 14:3, le 24 mars 1987).

Aux termes de la loi habilitante, la SCA ne peut pas habituellement détenir de titre de propriété sur une terre pendant plus de cinq ans. Elle ne peut donc pas louer de terres pendant plus de trois ou quatre ans. La SCA permet habituellement à l'agriculteur d'acheter la terre à l'expiration du bail. La Société du crédit agricole loue actuellement une superficie totale de quelque 200 000 acres dans tout le Canada.

Les représentants de la SCA ont déclaré au Comité que celle-ci avait 6 000 comptes en souffrance, qui accusaient des retards de paiement de deux ans ou plus. On prévoit que ce nombre augmentera considérablement au cours des cinq prochaines années. Le Comité a bon espoir qu'on pourra procéder à un réaménagement de la dette que représentent certains de ces comptes grâce au financement par actions ou à la médiation des bureaux d'examen de l'endettement agricole. Pour les cas dont la SCA traite elle-même ou pour les agriculteurs qui préféreraient louer des terres plutôt que d'en posséder, le Comité estime qu'il serait avantageux d'accorder des baux à plus long terme. On créerait ainsi des conditions favorables à une planification à plus long terme; on accorderait un meilleur délai pour épargner; et on stimulerait les moyens et le désir d'acheter.

La SCA enregistrerait une hausse de ses coûts due à l'augmentation des effectifs nécessaires à la réalisation d'un programme de location à plus long terme, toutefois, les agents agréés par la province ou par le gouvernement fédéral dont on a déjà parlé pourraient collaborer à la négociation des ententes de location en administrant les ententes de financement par actions des agriculteurs. Ils pourraient aider les agriculteurs à trouver la meilleure solution possible compte tenu de leur situation propre.

Pour que la SCA puisse accorder des baux à plus long terme, il faudrait modifier la loi habilitante de manière que la SCA puisse posséder des biens immobiliers au delà des cinq années autorisées actuellement. Il faudrait aussi obtenir l'assentiment des provinces. Selon les membres du Comité, il est donc assez pressant d'agir avec diligence et de fournir à la SCA un moyen plus souple pour aider les agriculteurs à faire face aux conditions actuelles du marché. Compte tenu de la gravité des problèmes de financement des entreprises agricoles, le Comité estime que la SCA a besoin de plus de latitude pour permettre aux agriculteurs de louer des terres pendant plus de cinq ans, et d'acheter ou de racheter la terre quand leur situation financière s'améliore. L'option d'achat importe et pour les agriculteurs individuels et pour la communauté agricole, qui peuvent craindre que la SCA devienne définitivement propriétaire.

agriculteurs de se constituer un avoir propre, de même que la possibilité d'offrir des exonérations d'impôt appropriées pour les épargnes versées dans des régimes enregistrés de placement agricole.

3. Hypothèques accordées par les vendeurs et garanties par le gouvernement

Unifarm a présenté un plan de financement par les vendeurs pour que le Comité examine ce moyen de transférer des biens fonciers sans frais prohibitifs. À bien des égards, le financement par le vendeur constituerait un retour aux modes de financement qui avaient cours avant l'intervention du gouvernement dans l'agriculture, à l'époque où des particuliers assuraient le financement de la plupart des transferts de biens fonciers agricoles. Les prêts de ce type représentaient encore 10 % des emprunts à long terme.

Le coût du crédit accordé par un particulier est habituellement inférieur à celui de la moyenne des prêts commerciaux. Il arrive parfois que les prêts accordés par le vendeur ne soient grevés d'aucun intérêt ou qu'ils en portent de modestes, surtout s'il s'agit de transferts entre membres d'une même famille. Les agriculteurs peuvent ainsi vendre leur biens immobiliers et toucher quelques liquidités sans prendre trop de risques.

Un plan de financement par le vendeur est assez souple pour permettre à ce dernier et à l'acheteur de s'entendre pour trouver la solution qui convient aux deux parties. Il pourrait faciliter le transfert de biens fonciers entre générations et dans une famille. Le vendeur pourrait être un agriculteur à la retraite, qui consentirait une hypothèque à l'acheteur par une entente de vente ou reprendrait une hypothèque.

Grâce aux garanties, on inciterait les vendeurs à faire crédit aux agriculteurs, à long terme et à un coût raisonnable, confiants qu'ils seraient de ne pas essayer une perte en cas de défaut de paiement : «Les agriculteurs sont aujourd'hui confrontés à des rendements nets bas, à des taux d'intérêt réels élevés, à une détérioration de la valeur des actifs. C'est pourquoi les prêteurs restreignent le crédit dans le secteur agricole, affectant maintenant les capitaux qui lui étaient autrefois réservés à d'autres secteurs» (Fascicule 16:10, le 26 mars 1987).

Le gouvernement pourrait offrir aux vendeurs des garanties comme celles qu'il accorde en vertu de la *Loi sur les prêts pour les améliorations agricoles*. On conclurait à un défaut de paiement si l'acheteur ne payait pas le principal ou les intérêts à la date fixée, ou s'il enfreignait de quelque autre manière les modalités et conditions de l'entente conclue avec le vendeur. En cas de défaut de paiement, le vendeur pourrait :

1) obtenir un rééchelonnement du remboursement de l'emprunt sur une plus longue période;

2) procéder à une saisie et récupérer le titre de propriété; et

3) demander au répondant d'effectuer le versement.

Bien que le Comité souscrive au principe d'un financement accordé par le vendeur et qui soit garanti par le gouvernement, ses membres ne s'entendent pas tous pour dire dans quelle mesure celui-ci devrait participer à un plan qui est essentiellement une entente non structurée entre deux particuliers. Il reste en outre des questions préoccupantes auxquelles on n'a pas apporté de réponse, notamment en ce qui concerne le mode de fixation des taux hypothécaires, les critères d'admissibilité et la procédure à suivre en cas de défaut de paiement.

Le Comité réaffirme qu'il souscrit au principe qui sous-tend la proposition de financement de la SCA. Cependant, il n'est pas en mesure d'approuver le plan pour l'instant parce qu'on n'a pas encore fait connaître tous les aspects. Le Comité examinera la proposition détaillée de la Société du crédit agricole dès que cela sera possible.

2.1 Le Comité exhorte donc le gouvernement fédéral à ordonner à la Société du crédit agricole et au ministère de l'Agriculture d'élaborer de toute urgence la proposition de financement par actions de la Société du crédit agricole.

2. Régime enregistré de placement agricole

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'avoir propre que l'agriculteur investit dans son entreprise d'accroître l'avoir net du propriétaire-exploitant, que les représentants des *Prairie Pools Inc.* ont proposé au Comité, est le régime enregistré de placement agricole (REPA).

Aux termes de ce plan, les particuliers qui veulent devenir agriculteurs pourraient verser à un régime enregistré de placement agricole des contributions qui seraient déductibles d'impôt et portées d'intérêts non imposables. Aucun impôt ne serait perçu au moment du retrait des fonds, pourvu qu'ils servent à l'achat d'éléments d'actif d'une entreprise agricole. À bien des égards, le fonctionnement d'un régime enregistré de placement agricole s'apparenterait à celui de l'ancien régime enregistré d'épargne logement (REEL).

Étant donné la faiblesse de la marge bénéficiaire et de la marge d'auto-financement, les agriculteurs sont sans doute moins en mesure que d'autres contribuables de participer à des régimes enregistrés d'épargne retraite (REER). En revanche, un régime enregistré de placement agricole leur permettrait d'investir dans la ferme. Pour de nombreux agriculteurs, l'investissement dans l'entreprise agricole est déjà une importante source de revenu de retraite. Pendant des années de faible revenu, un régime enregistré de placement agricole permettrait aux agriculteurs d'épargner progressivement en vue de l'achat de premiers éléments d'actif. Ce régime viendrait aussi en aide aux agriculteurs débutants qui épargnent pour entrer dans le secteur de l'agriculture.

Cette proposition viendrait compléter le plan de financement par actions proposé par la SCA. Les agriculteurs qui louent des terres pourraient investir dans un régime enregistré de placement agricole au lieu d'acheter des actions de la société ou le faire en plus. Ils accumuleraient ainsi des fonds en vue d'importants achats à venir.

Compte tenu du peu de liquidités dont disposent aujourd'hui un grand nombre d'agriculteurs, le régime enregistré de placement agricole peut n'offrir que des avantages limités, étant donné que ceux qui en profiteraient seraient sans doute ceux qui ont de gros revenus impossibles. Il faudrait aussi prévoir une disposition relative aux agriculteurs qui ont investi dans un régime enregistré de placement agricole et qui quittent l'agriculture.

Le Comité estime que le plan devrait viser les particuliers qui souhaitent devenir agriculteurs à temps plein afin de les aider à acquérir les premiers éléments d'actif de leur propre ferme. Il estime en outre que le gouvernement devrait inciter les agriculteurs (les propriétaires exploitants) à se constituer un avoir propre comme stratégie de renforcement de la structure financière du secteur agricole.

2.2 Le Comité recommande donc que le gouvernement examine le régime enregistré de placement agricole en tant que moyen pour les

l'exploitation pour survivre, pourraient faire appel à un financement par actions afin d'éviter une aggravation ou une réapparition de leurs problèmes d'endettement.

De l'avis du Comité, l'intérêt de cette proposition est qu'elle permettrait de réduire le problème structurel de l'endettement. Elle donne aux agriculteurs l'occasion d'accéder aux marchés des capitaux et de remplacer leur dette par un avoir net. Elle offre aux agriculteurs débutants la possibilité d'acheter une ferme pendant la durée d'exécution d'un bail sans prendre tous les risques que suppose l'acquisition d'une ferme complète d'un seul coup, sans compter qu'ils ont la priorité, à l'échéance du bail, s'il veulent l'acheter.

Il existe aussi un bon nombre d'agriculteurs qui souhaiteraient quitter le secteur agricole, mais qui ne parviennent pas à liquider leurs éléments d'actif. Il leur deviendrait alors possible de vendre leur terre aux filiales provinciales et d'acquérir quelques actions de celles-ci dans l'attente d'en voir augmenter la valeur.

Selon l'intérêt que les provinces lui accorderont, ce programme offre des mesures d'aide d'envergure nationale qui, si elles aboutissent, pourraient restaurer la confiance des investisseurs dans l'agriculture. Le Comité ne voit toutefois pas clairement quels encouragements pourraient amener les provinces à participer au point qu'on puisse vraiment parler d'un concept de financement national. On peut supposer toutefois qu'à mesure que ce concept s'imposera la participation s'ensuivra. Les premières étapes de mise en application seront décisives : en effet, si la mise en oeuvre tarde, l'intérêt qu'ont initialement manifesté les agriculteurs, d'autres investisseurs et des organismes provinciaux pourrait décroître.

Au printemps 1987, quand a pris fin le moratoire de la SCA sur la saisie d'hypothèques, la Société avait 475 terres sur les bras. Maintenant que les saisies suivent leur cours, le nombre de terres recouvertes est déjà en hausse. Bien que ce plan offre un moyen d'améliorer la gestion des terres recouvertes, en utilisant celles-ci comme base d'établissement des filiales, le gouvernement constituerait une banque de terres. Le Comité estime que la société de portefeuille constituée en corporation aux termes d'une loi fédérale devra disposer comme investissement initial d'un capital qui se compose non seulement de terres mais aussi d'argent.

On ne sait pas encore si les investisseurs du secteur privé trouveront ce placement suffisamment attrayant s'ils n'est pas assorti de garanties gouvernementales directes. On suppose qu'il attirera principalement des agriculteurs ou des entreprises agricoles qui saisisent les avantages qu'offrent les premières émissions d'actions sur ces biens immobiliers. Le Comité a bon espoir que la clause de convertibilité que contiendront les premières émissions d'actions de la société saura rendre le plan attrayant.

Le Comité reconnaît que la proposition de la Société du crédit agricole n'est pas complète. De la façon dont elle est actuellement conçue, elle n'apporte pas de réponse à certaines questions importantes, à savoir :

- 1) combien le gouvernement devrait-il éventuellement déboursier pour inciter des investisseurs à acquérir ces actions;
- 2) les activités de financement par actions de l'établissement fédéral proposé viseraient-elles une catégorie précise d'agriculteurs ou des agriculteurs ayant un niveau donné d'avoir propre;
- 3) quelles restrictions imposerait-on aux activités de financement par actions des filiales provinciales; et
- 4) de quels mécanismes disposerait-on pour s'assurer d'un fonctionnement uniforme dans toutes les provinces.

concurrence d'un certain montant par province. Sinon, le gouvernement fédéral pourrait offrir des terres de la Société du crédit agricole, auquel cas les provinces verseraient une contribution en argent équivalant à la valeur de ces terres.

Les sociétés de placement provinciales achèteraient une partie ou la totalité des éléments d'actif de nature agricole aux agriculteurs et aux prêteurs, en donnant aux premiers la possibilité de racheter ces actifs. Pour l'acquisition des terres, on tiendrait compte de leur valeur de placement ou de la valeur marchande établie en fonction du revenu escompté d'un contrat de location, moins les coûts d'exploitation et de financement de la société. Le bail serait établi à long terme, jusqu'à dix ans, et contiendrait une disposition offrant à l'agriculteur une possibilité de rétrocession. Les paiements correspondant aux éléments d'actif achetés aux agriculteurs seraient effectués jusqu'à 80 % en argent, le reste étant constitué d'actions de la société; le paiement aux prêteurs serait initialement effectué sous forme d'actions de la société, et plus tard il serait constitué à 40 % d'argent et à 60 % d'actions de la société. Les agriculteurs pourraient acheter des actions à tout moment et s'en servir comme acompte pour acquérir des éléments d'actif loués. Les actions du prêteur seraient rachetables sur le marché quand elles seraient émises dans le public.

La fixation des paiements de location et le mécanisme de rachat seraient établis au moment de l'achat des éléments d'actif de nature agricole. Les baux seraient de trois types :

- 1) paiement au comptant — on établirait un prix fixe par unité;
- 2) paiement selon le produit fixé — un équivalent de production serait fixé, le loyer annuel variant selon le prix du volume fixé pour le produit; et
- 3) exploitation à la part — les revenus et les dépenses seraient partagés dans une proportion fixe établie par le locataire et le locateur.

Les contacts entre les agriculteurs et les filiales provinciales s'effectueraient par l'intermédiaire d'agents agréés par le gouvernement fédéral ou la province, qui aideraient les agriculteurs à concevoir des possibilités de location ou de refonte de capital. Ces agents seraient en grande partie responsables de la prestation aux agriculteurs de services complets de consultation et de soutien à la gestion. Les agriculteurs seraient tenus de soumettre des rapports comptables périodiques pour évaluer le rendement de leur exploitation.

La proposition contiendrait une disposition prévoyant la privatisation dans un délai spécifié après la mise en place. Au cours de la privatisation, les actions seraient émises dans le public. Comme les premières émissions d'actions de la société s'accompagneraient d'une clause de convertibilité, on éviterait ainsi une dévaluation éventuelle.

Si les témoins appuient cette proposition de financement, c'est en partie en raison de l'intérêt d'investisseurs potentiels pour l'agriculture : « Les sources de capitaux sont nombreuses, on peut citer les caisses de retraite, qui ont un délai de contrôle sur les biens à peu près semblable à celui d'une exploitation agricole et qui pourraient vouloir investir éventuellement à long terme dans l'agriculture » (Fascicule 10:8, le 4 mars 1987).

Le Comité a déjà exhorté le gouvernement à ordonner à la Société du crédit agricole de préciser sa proposition de financement par actions (Fascicule 14:3, le 24 mars 1987). Le Comité estime de son devoir de faire une mise en garde contre les attentes démesurées que la proposition pourrait faire naître chez les agriculteurs ayant de graves difficultés financières. Ceux qui sont presque insolubles ne pourront vraisemblablement pas recourir à des capitaux extérieurs pour poursuivre leurs activités. Néanmoins, la proposition de la SCA pourrait très bien les aider à se retirer du secteur agricole. Ceux qui font face à des difficultés financières moins graves, tout en continuant de dépendre d'un crédit à

La participation des provinces à ce plan serait facultative. La Saskatchewan et l'Alberta quant à elles ont déjà manifesté leur intérêt. Le premier rôle du gouvernement fédéral consisterait à créer un cadre, politique et législatif pour la mise en place de sociétés de placement, à fournir un capital de départ ainsi qu'un soutien financier sous la forme de fonds ou de terres. Si l'aide était accordée sous forme de fonds, Ottawa verserait une contribution en argent égale à celle des provinces, jusqu'à

- 4) d'offrir des possibilités de placements dans l'agriculture.
 - 3) d'offrir aux prêteurs des options concernant l'administration des propriétés recouvrées; et
 - 2) de faciliter l'entrée de nouveaux agriculteurs dans ce secteur d'activité, de même que le départ de ceux qui veulent le quitter;
 - 1) de réaménager la situation financière des agriculteurs dont l'entreprise est rentable et qui veulent rester dans l'agriculture;
- Un objectif de la SCA est de constituer une société pour acheter aux agriculteurs et aux prêteurs des éléments d'actif de nature agricole, louer et gérer ces éléments d'actif, fournir aux agriculteurs un vaste service de soutien et de consultation en gestion, et enfin offrir des occasions de placement aux investisseurs. Cette société permettrait de remplacer l'endettement agricole par un apport de capitaux extérieurs. L'agriculteur renoncerait à une partie ou à la totalité de ses titres de propriété, mais conserverait un pouvoir de contrôle et de décision sur la gestion de l'exploitation existante.
- Une société de portefeuille constituée en corporation aux termes d'une loi fédérale faciliterait la mise en place de filiales provinciales et leur fournirait des services de placement et de banques d'affaires. Les objectifs d'une filiale provinciale seraient :
- 1) l'objectif de la SCA est de constituer une société pour acheter aux agriculteurs et aux prêteurs des éléments d'actif de nature agricole, louer et gérer ces éléments d'actif, fournir aux agriculteurs un vaste service de soutien et de consultation en gestion, et enfin offrir des occasions de placement aux investisseurs. Cette société permettrait de remplacer l'endettement agricole par un apport de capitaux extérieurs. L'agriculteur renoncerait à une partie ou à la totalité de ses titres de propriété, mais conserverait un pouvoir de contrôle et de décision sur la gestion de l'exploitation existante.
 - 2) l'objectif de la SCA est de constituer une société pour acheter aux agriculteurs et aux prêteurs des éléments d'actif de nature agricole, louer et gérer ces éléments d'actif, fournir aux agriculteurs un vaste service de soutien et de consultation en gestion, et enfin offrir des occasions de placement aux investisseurs. Cette société permettrait de remplacer l'endettement agricole par un apport de capitaux extérieurs. L'agriculteur renoncerait à une partie ou à la totalité de ses titres de propriété, mais conserverait un pouvoir de contrôle et de décision sur la gestion de l'exploitation existante.
 - 3) l'objectif de la SCA est de constituer une société pour acheter aux agriculteurs et aux prêteurs des éléments d'actif de nature agricole, louer et gérer ces éléments d'actif, fournir aux agriculteurs un vaste service de soutien et de consultation en gestion, et enfin offrir des occasions de placement aux investisseurs. Cette société permettrait de remplacer l'endettement agricole par un apport de capitaux extérieurs. L'agriculteur renoncerait à une partie ou à la totalité de ses titres de propriété, mais conserverait un pouvoir de contrôle et de décision sur la gestion de l'exploitation existante.
 - 4) l'objectif de la SCA est de constituer une société pour acheter aux agriculteurs et aux prêteurs des éléments d'actif de nature agricole, louer et gérer ces éléments d'actif, fournir aux agriculteurs un vaste service de soutien et de consultation en gestion, et enfin offrir des occasions de placement aux investisseurs. Cette société permettrait de remplacer l'endettement agricole par un apport de capitaux extérieurs. L'agriculteur renoncerait à une partie ou à la totalité de ses titres de propriété, mais conserverait un pouvoir de contrôle et de décision sur la gestion de l'exploitation existante.
- La participation au capital n'est pas une nouveauté pour les agriculteurs canadiens, qui y recourent abondamment depuis de nombreuses années par le biais d'associations, de sociétés agricoles et de contrats de location. On reconnaît de plus en plus la nécessité d'une structure institutionnelle qui permette aux agriculteurs d'utiliser des capitaux extérieurs s'ils le veulent. On s'est surtout intéressé à une proposition relative au financement par actions de la Société du crédit agricole. Cette proposition semble d'autant plus intéressante que des témoins ont ajouté que les obstacles à ce financement — notamment la crainte du propriétaire exploitant de perdre le contrôle de son entreprise agricole — paraissent moins grands maintenant que de nombreux agriculteurs semblent déjà menacés de perdre ce contrôle.
- La participation au capital n'est pas une nouveauté pour les agriculteurs canadiens, qui y recourent abondamment depuis de nombreuses années par le biais d'associations, de sociétés agricoles et de contrats de location. On reconnaît de plus en plus la nécessité d'une structure institutionnelle qui permette aux agriculteurs d'utiliser des capitaux extérieurs s'ils le veulent. On s'est surtout intéressé à une proposition relative au financement par actions de la Société du crédit agricole. Cette proposition semble d'autant plus intéressante que des témoins ont ajouté que les obstacles à ce financement — notamment la crainte du propriétaire exploitant de perdre le contrôle de son entreprise agricole — paraissent moins grands maintenant que de nombreux agriculteurs semblent déjà menacés de perdre ce contrôle.
- La situation précaire des agriculteurs qui compte sur le financement par emprunt a été bien décrite dans l'exposé de la *Western Canadian Wheat Growers Association*. Dans une allocution présentée à la dix-septième assemblée annuelle de cette association, M. Daryl Kraft, professeur d'économie agricole à l'Université du Manitoba, a exposé quelques faits très éclairants sur la crise financière que traversent les agriculteurs canadiens. Au cours des années 60, à l'époque où le cours des denrées et le coût des intrants étaient stables, un agriculteur pouvait raisonnablement prévoir faire face à ses charges fixes avec un avoir net de 25 % à 30 %. Puis, au cours des années 70, étant donné l'instabilité grandissante des cours et des coûts, les agriculteurs devaient disposer d'un avoir net de 50 % et même de 60 % pour être certains de faire face à leurs obligations fixes. Selon M. Kraft, compte tenu des projections du marché à moyen terme, il faut aujourd'hui posséder un avoir net de 70 % à 80 % pour être raisonnablement sûr de respecter ses engagements.

La situation précaire des agriculteurs qui compte sur le financement par emprunt a été bien décrite dans l'exposé de la *Western Canadian Wheat Growers Association*. Dans une allocution présentée à la dix-septième assemblée annuelle de cette association, M. Daryl Kraft, professeur d'économie agricole à l'Université du Manitoba, a exposé quelques faits très éclairants sur la crise financière que traversent les agriculteurs canadiens. Au cours des années 60, à l'époque où le cours des denrées et le coût des intrants étaient stables, un agriculteur pouvait raisonnablement prévoir faire face à ses charges fixes avec un avoir net de 25 % à 30 %. Puis, au cours des années 70, étant donné l'instabilité grandissante des cours et des coûts, les agriculteurs devaient disposer d'un avoir net de 50 % et même de 60 % pour être certains de faire face à leurs obligations fixes. Selon M. Kraft, compte tenu des projections du marché à moyen terme, il faut aujourd'hui posséder un avoir net de 70 % à 80 % pour être raisonnablement sûr de respecter ses engagements.

concentration de capital et sensible aux variations de la production et du marché ne doit pas s'appuyer sur l'endettement aussi lourdement que ce fut le cas. Selon les témoignages recueillis, les gouvernements devraient songer à aider les agriculteurs à se constituer un avoir qui leur soit propre, sinon à y tendre en utilisant des capitaux provenant d'autres sources.

Au fil des séances du Comité, les témoins se sont dits très préoccupés par les difficultés inhérentes au financement de l'achat, de l'entretien et de l'agrandissement des entreprises agricoles. Ils ont aussi mentionné que ces difficultés étaient dues essentiellement à la faiblesse des revenus et au coût excessif du service de la dette, problème généralisé qui nécessite un réaménagement à long terme de la dette; les modes de financement traditionnels, soit les entrées provenant de l'exploitation de la ferme, les revenus tirés d'un emploi à l'extérieur et le financement par emprunt ne conviennent plus. Dans le contexte économique d'aujourd'hui, les difficultés de remboursement des emprunts contractés donnent à penser que le gouvernement fédéral devrait se pencher sur d'autres solutions à ces modes traditionnels de financement des entreprises agricoles.

Le Comité permanent, qui a examiné les problèmes inhérents au financement des entreprises agricoles, s'est plus particulièrement attaché aux préoccupations suivantes des témoins qui ont comparu devant lui : (1) la proposition de financement par actions de la Société du crédit agricole (SCA); (2) un régime enregistré de placement agricole; (3) un financement par le vendeur qui soit garanti; (4) les contrats de location avec option d'achat; (5) la modification du mandat de la Société du crédit agricole; et (6) des services de vulgarisation sur le financement agricole.

Face au problème de l'endettement, le Comité reconnaît qu'il n'existe pas de solution globale à la crise financière que traverse le monde agricole. Il faudra que les leaders des secteurs des affaires et de l'agriculture ainsi que les gouvernements concernés acceptent de relever le défi. Pour qu'on puisse parler d'une véritable reprise financière, celle-ci nécessite :

- 1) un redressement durable des marchés internationaux (par exemple, l'amélioration du cours des grains);
- 2) un milieu macro-économique stable et favorable (par exemple, des taux de change favorables; des taux d'intérêt réels qui soient stables et abordables);
- 3) un réaménagement financier continu du secteur agricole, soutenu dans les cas extrêmes par des programmes de réajustement (par exemple, Bureau d'examen de l'endettement agricole, Programme canadien de réorientation des agriculteurs); et
- 4) des mesures gouvernementales de soutien du revenu à court terme (par exemple, Programme spécial canadien pour les grains).

En l'absence de remède miracle pour les agriculteurs en graves difficultés financières, il faut commencer à s'attaquer à la question du financement de la dette et veiller à en éviter la réapparition. Le Comité espère que ses propositions seront perçues ainsi et non pas comme des substituts aux changements fondamentaux qui s'imposent pour maintenir les entreprises agricoles viables et concurrentielles. Il s'agit plutôt de mesures visant à permettre aux agriculteurs de faire face à une conjoncture économique changeante avec de meilleurs moyens pour renforcer leur assise financière.

1. La proposition de financement de la Société du crédit agricole

Trois modes de financement s'offrent aux propriétaires d'entreprises agricoles pour établir, maintenir ou agrandir celles-ci. Ils peuvent, en effet, se servir de leur avoir propre; utiliser des capitaux d'autres particuliers ou établissements de crédit; ou encore contracter des emprunts.

Comme nous l'avons déjà mentionné, du milieu des années 70 au début des années 80, les taux d'intérêt réels, la valeur montante des terres agricoles et l'allure prometteuse des marchés de denrées ont incité les agriculteurs, leurs conseillers et les créanciers à compter de plus en plus sur l'endettement. Cependant, selon les témoignages qu'a recueillis le Comité, un secteur d'activité à si forte

B. Relever le défi

Au cours des années 80, pour faire face à une série de problèmes financiers qu'ont connus les entreprises agricoles, on a nettement élargi les programmes d'aide du gouvernement fédéral, de même que ses dépenses incluant une aide financière. En 1986, au titre du crédit seulement, le gouvernement fédéral était titulaire de 24 % des créances exigibles au Canada et a accordé 4 % des emprunts consentis. Parmi les initiatives qu'a prises Ottawa depuis le milieu de 1984 afin de contribuer au financement des entreprises agricoles, mentionnons :

- programme spécial de réduction des taux d'intérêt destiné aux clients de la Société du crédit agricole afin de refinancer des hypothèques à des taux d'intérêt réduits d'environ 4,5 %;
- programme d'hypothèques à risques partagés de la SCA afin de réduire les conséquences des variations des taux d'intérêt en imposant un plafond de 2,5 % aux variations de taux d'intérêt et en répartissant le coût et les avantages de la fluctuation des taux d'intérêt entre emprunteurs et prêteurs;

- programme de prêts basés sur les prix des produits agricoles qu'offre la SCA pour atténuer les effets de l'instabilité du revenu et améliorer le flux monétaire de l'emprunteur ayant un avoir net faible par rapport à son endettement; pour ce faire, on offre de faibles taux d'intérêt hypothécaires et on calcule les mensualités en tenant compte des prix des produits agricoles;
- révision de la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* afin de porter à 30 000 \$ les avances consenties à tous les producteurs admissibles qui ont des récoltes entreposables, sauf le blé, l'orge et l'avoine;

- avances de fonds sans intérêt pour les producteurs de blé, d'avoine et d'orge qui n'ont pu récolter à l'automne 1985 parce que leurs champs étaient mouillés ou couverts de neige;
- pour deux ans du programme d'obligations pour la petite entreprise aux agriculteurs en difficultés financières afin de leur accorder des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché, qui correspondent habituellement à la moitié du taux préférentiel plus 2 à 3 %;

- de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* afin de garantir des prêts commerciaux pour certaines améliorations agricoles à un taux d'intérêt n'excédant pas de plus de 1 % le taux préférentiel; et

- de la *Loi sur le crédit aux syndicats agricoles* afin d'autoriser l'octroi de prêts de la SCA pour l'achat en commun d'outillage ou de bâtiments agricoles.

L'aide financière ne représente qu'une partie des dépenses engagées par Ottawa et les provinces pour l'agriculture, dépenses qui ont atteint 2,9 milliards de dollars en 1986. Par comparaison, elles étaient de 819 millions de dollars en 1980. On n'inclut pas ici les dépenses fiscales ni les garanties de crédit à l'exploitation.

Malgré les contributions financières des gouvernements, la situation du secteur agricole demeure préoccupante et pourrait l'être encore pendant quelques années étant donné l'instabilité des marchés d'exportation. Pour donner un ordre de grandeur des coûts dont il est ici question, précisons que les évaluations faites à partir du sondage de 1984 de la Société du crédit agricole révèlent qu'en 1983 il aurait fallu opérer une réduction ponctuelle des prêts d'environ 7 milliards de dollars, ou encore accorder une subvention annuelle de 560 millions de dollars au titre des taux d'intérêt pour dissiper les préoccupations financières de tous les agriculteurs. Ces coûts ont certainement augmenté de beaucoup au cours des trois dernières années. Pendant une récession de longue durée, des programmes d'aide ne peuvent à eux seuls répondre aux besoins du monde agricole.

Pour le tiers des agriculteurs canadiens les plus productifs, et à qui correspond la plus grosse part de l'endettement, les paiements d'intérêts représentent un pourcentage bien supérieur du total des dépenses d'exploitation. Des études effectuées par la Société du crédit agricole, le *Saskatchewan Wheat Pool* et d'autres révèlent qu'environ 30 % des producteurs se partagent 75 % ou plus de l'endettement agricole, et par conséquent le paiement de 75 % des intérêts. Les dépenses en intérêts de ces exploitants peuvent représenter plus de la moitié de leurs dépenses d'exploitation totales. Par comparaison, les agriculteurs n'ayant pour toute dette que le crédit à l'exploitation obtenu pour produire une récolte peuvent avoir à payer des intérêts qui ne représentent que 5 % de leurs dépenses d'exploitation totales.

Le Comité est aussi bien conscient du fait que la réunion de facteurs macro-économiques nationaux et internationaux (comme les taux d'intérêt aux États-Unis, la valeur du dollar canadien, l'engagement du gouvernement fédéral en matière de responsabilité financière) a contribué à diminuer les taux d'intérêt dans l'ensemble de l'économie canadienne et à faire tomber ceux de la SCA à leur plus bas niveau en sept ans.

La baisse des taux d'intérêt y est pour beaucoup dans la solution des problèmes de financement des entreprises agricoles et se répercute immédiatement sur les 60 % d'emprunts agricoles qui sont à taux flottants. Autrement dit, si le sommet atteint en 1981 avait persisté, les paiements effectués au titre des intérêts sur les prêts agricoles dépasseraient d'environ un milliard de dollars les paiements actuels.

TABLEAU 2.4

INTÉRÊTS SUR LA DETTE EXPRIMÉS EN POURCENTAGE DU TOTAL DES DÉPENSES D'EXPLOITATION*

Canada	14 %
Terre-Neuve	5 %
Ile-du-Prince-Edouard	11 %
Nouvelle-Ecosse	8 %
Nouveau Brunswick	13 %
Québec	13 %
Ontario	12 %
Manitoba	12 %
Saskatchewan	15 %
Alberta	17 %
Colombie-Britannique	18 %
* amortissement exclu	
1986	

Au cours des dix dernières années, le flux monétaire des entreprises agricoles (soit les rentrées totales en argent moins les dépenses d'exploitation totales, à l'exclusion des paiements d'intérêt) est resté en deça des obligations au titre du service de la dette (soit les paiements annuels du principal et des intérêts sur tous les emprunts). Les récentes prévisions d'Agriculture Canada montrent que les obligations au titre du service de la dette exprimées en pourcentage du flux monétaire ont diminué en 1986 et continueront de le faire en 1987. Cependant, l'examen du Tableau 2.3 ci-dessous révèle qu'il demeure difficile d'assurer le service de la dette. Le secteur agricole ne peut affecter la totalité du flux monétaire annuel au service de sa dette : ce flux doit aussi servir à hausser le niveau de vie familial, au moins en termes nominaux, tout en maintenant les niveaux des ressources productives au moyen d'un réinvestissement dans la ferme.

TABLEAU 2.3
FLUX MONÉTAIRE ET OBLIGATIONS AU TITRE DU SERVICE
DE LA DETTE, CANADA

	Obligations au titre du service à la dette	Flux monétaire
	en million de \$	en million de \$
	en pourcentage du flux monétaire	

1971	1974	534	27,1
1972	2679	567	21,2
1973	3453	746	21,6
1974	4726	949	20,1
1975	5284	1133	21,5
1976	4840	1403	29,0
1977	4476	1618	36,1
1978	5505	1970	35,9
1979	6614	2449	37,1
1980	7018	2969	42,4
1981	8654	3989	46,0
1982	8169	4064	49,7
1983	7644	3637	47,5
1984	8767	3945	45,0
1985	7852	3586	45,7
1986	8837	3153	39,8

Source: Agriculture Canada, *Rapport sur l'évaluation financière des exploitations agricoles*, avril 1986, p. 40.

En 1981, le total des dépenses d'exploitation a dépassé de plus de 20 % celui de 1980, et les paiements d'intérêts courus ont représenté plus de 19 % du total des dépenses d'exploitation. Pendant la majeure partie de 1981, les taux d'intérêt ont beaucoup augmenté et de nombreux agriculteurs qui avaient contracté des emprunts à des taux d'intérêt flottants ou qui devaient renouveler leur hypothèque ont dû accepter des obligations qui risquaient de devenir écrasantes. Les paiements d'intérêt demeurent un important poste de dépenses, surtout dans l'Ouest du Canada, où ils constituent plus de 15 % du total des dépenses d'exploitation (voir Tableau 2.4).

catégories soit irrécouvrable, et donc perdue pour les prêteurs. D'autres projections sur la conjoncture agricole de 1988 mises en regard des données actuelles donnent à penser que le nombre d'agriculteurs insolubles pourrait encore augmenter.

La Société du crédit agricole considère les agriculteurs comme insolubles si 40 % ou plus de leur chiffre d'affaires est affecté au service de la dette, si les emprunts qu'ils ont contractés dépassent 110 % des investissements et si leur avoir net est inférieur à 15 %. On considère que les agriculteurs ont des problèmes de trésorerie si de 25 à 40 % de leur chiffre d'affaires est affecté au service de la dette; si leur endettement représente 105 % de l'investissement et si leur avoir net se situe entre 15 et 40 %.

En s'appuyant sur un sondage réalisé en mars 1986, Agriculture Canada a évalué le nombre d'agriculteurs emprunteurs ayant des difficultés financières (Tableau 2.2). Pour effectuer ce calcul, on a conçu les trois catégories suivantes : les entreprises agricoles non rentables, qui étaient généralement considérées comme insolubles et dont les créanciers avaient déjà exigé d'être payés ou étaient sur le point de le faire; les entreprises agricoles chancelantes, où la situation financière se détériore et qui risquent de devenir non rentables dans les deux ans; et enfin les entreprises agricoles financièrement vulnérables, qui devraient demeurer rentables, mais qui ont quelques difficultés financières à court terme. Dans ce dernier cas, il s'agit généralement de comptes en souffrance depuis peu. Selon ces données d'Agriculture Canada, il semblerait que 21 050 entreprises agricoles emprunteuses (11,7 %) étaient soit non rentables, soit chancelantes, soit financièrement vulnérables.

TABLEAU 2.2

RÉPARTITION PAR RÉGION DU NOMBRE ESTIMATIF D'AGRICULTEURS EMPRUNTEURS EN DIFFICULTÉS FINANCIÈRES EN 1986

(pourcentage des agriculteurs emprunteurs de la région est placé entre parenthèses)

	Entreprises non rentables	Entreprises chancelantes	Entreprises financièrement vulnérables	Total
Colombie-Britannique	175	200	310	685
Alberta	930	1470	2055	4455
	(3,0)	(4,7)	(6,6)	(14,4)
Saskatchewan	1115	2480	2950	6545
	(2,4)	(5,3)	(6,3)	(14,1)
Manitoba	470	730	1250	2450
	(2,4)	(3,8)	(6,5)	(12,8)
Ontario	540	830	1370	2740
	(1,9)	(2,9)	(4,7)	(9,5)
Québec	380	820	1305	2505
	(1,0)	(2,1)	(3,4)	(6,5)
Provinces de l'Atlantique	290	430	950	1670
	(3,4)	(5,1)	(11,2)	(19,8)
Canada	3900	6960	10190	21050
	(2,2)	(3,9)	(5,7)	(11,7)

Source: Agriculture Canada, *Rapport sur l'évaluation financière des exploitations agricoles*, avril 1986, p. 7.

égard. Ces deux évaluations constituent de bons indicateurs de la précarité du financement agricole parce qu'elles portent toutes essentiellement sur l'aptitude à respecter les engagements pris en matière d'emprunts.

La Société du crédit agricole fonde son évaluation sur un sondage portant sur les états financiers d'entreprises agricoles. Agriculture Canada fonde la sienne sur un sondage d'opinions effectué auprès de créanciers pour connaître la gravité des problèmes de service de la dette qu'ont les emprunteurs. L'évaluation d'Agriculture Canada a précédé d'environ dix mois celle de la Société du crédit agricole.

Les catégories de la SCA sont plus étendues que celles d'Agriculture Canada : pour la SCA, un agriculteur fait partie de l'une des deux catégories d'entreprises en difficulté si l'un ou l'autre des critères s'applique à son cas. Pour Agriculture Canada, de multiples critères doivent s'appliquer pour qu'un agriculteur fasse partie de l'une ou l'autre des catégories en difficulté.

Ces deux évaluations montrent que le nombre d'agriculteurs en difficultés financières s'est accru en 1986 et que les créanciers évaluent la situation financière des entreprises agricoles de façon plus optimiste que ne le permettrait l'ensemble de critères définis par la SCA. En examinant ces données, il faut bien se rappeler qu'on a défini de façon quelque peu arbitraire le concept de difficultés financières et qu'un nombre significatif d'agriculteurs ont du mal à faire face à leur endettement.

La SCA s'est appuyée sur le sondage agricole qu'elle avait effectué en 1984 pour évaluer la conjoncture d'aujourd'hui. On a procédé à des rajustements de la valeur de l'actif, de la dette, des revenus et des dépenses pour tenir compte des conditions actuelles. Les résultats figurent au Tableau 2.1. On estime que, au 1^{er} janvier 1987, 8 % des agriculteurs professionnels canadiens, soit 13 760, pouvaient être presque insolvables. Proportionnellement, c'est la Saskatchewan qui en compte le plus grand nombre, suivie de l'Alberta. Ce groupe d'agriculteurs a un endettement de 1,7 milliard de dollars. Un second groupe d'agriculteurs fait partie de la catégorie de ceux qui ont des difficultés de trésorerie. On évalue ce groupe à 23 %. Ces producteurs ont un endettement de nature agricole de 10,3 milliards de dollars. Il se peut qu'une partie de la dette des agriculteurs de l'une et l'autre de ces deux

TABLÉAU 2.1
RÉPARTITION PAR RÉGION DES AGRICULTEURS SELON LEUR DEGRÉ
DE DIFFICULTÉ FINANCIÈRE

(à l'exclusion de ceux qui ont un chiffre
d'affaires inférieur à 20 000 \$)
au 1^{er} janvier 1987

Région	Insolvabilité	Problèmes de trésorerie	Stabilité	Nombre d'agriculteurs
Alberta	9,9	22,2	67,9	33,352
Saskatchewan	11,4	28,3	60,3	46,530
Manitoba	5,4	18,3	76,3	17,258
Ontario	6,3	21,6	72,1	40,155
Autres provinces	5,1	21,8	73,1	34,442
Canada	8,0	23,2	68,8	171,465

Source: Société du crédit agricole, mémoire présenté au Comité permanent de l'agriculture (Chambre des communes) le 24 mars 1987, p. 6.

LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES AGRICOLES

Les agriculteurs n'ont guère de choix pour le financement de leurs investissements à long terme des biens immobiliers. Ils doivent actuellement prendre des engagements à long terme en se fondant sur des renseignements qui concernent les engagements à court terme lorsque les marchés sont fluctuants. Ils n'ont guère de moyens qui leur permettent de partager le risque de ces décisions avec d'autres investisseurs (Bill Duke, président, *Western Canadian Wheat Growers Association*, Fascicule 10:8, le 4 mars 1987).

A. Définir le problème

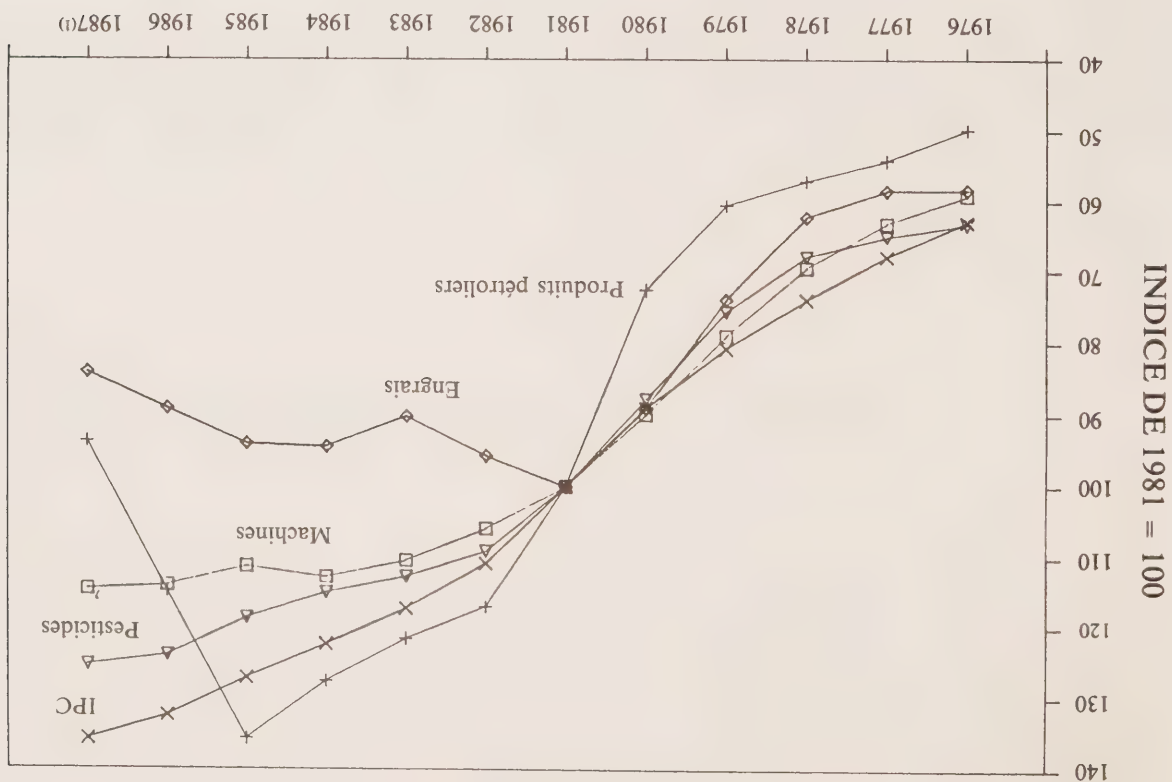
Au cours des années 70, le secteur agricole canadien a connu une prospérité relative. Les rentrées agricoles ont augmenté en flèche au début de cette décennie et sont demeurées élevées par rapport à celles du passé, bénéficiant du cours élevé des denrées et de l'expansion du marché mondial. On assistait alors dans l'agriculture à de très importants investissements de capitaux, à une montée rapide de la valeur foncière et à un recours croissant à l'endettement, parce que les perspectives de revenu étaient prometteuses et que les taux d'intérêt réels étaient modestes.

Vers la fin des années 70, peu d'agriculteurs, de créanciers ou de conseillers en matière de financement des entreprises agricoles s'attendaient à ce que les taux d'intérêt réels et nominaux atteignent des sommets sans précédent à la fin de 1981, à ce que le cours des denrées chute ensuite parce que la production dépasserait la demande à l'échelle mondiale et à ce que la valeur de l'actif des exploitations agricoles commence à baisser. Le ralentissement du flux monétaire, les sommets records des taux d'intérêt et l'effritement de l'avoir net ont conjugué leurs effets pour imposer des pressions financières à tout le secteur agricole, et plus particulièrement aux producteurs lourdement endettés.

L'intensification du refinancement, l'augmentation significative du nombre de comptes en souffrance ainsi que des faillites enregistrées depuis 1980 montrent clairement que la situation financière de tout le monde agricole se détériore. La sécheresse des années 1984 et 1985 ainsi que la dégradation du marché international des denrées ont eu des répercussions particulièrement désastreuses sur le revenu et, par ricochet, sur la situation financière nationale et surtout de l'Ouest du Canada.

Il faut toutefois user de prudence si l'on veut mesurer la véritable étendue de la crise financière des entreprises agricoles : aucun indicateur financier ne peut à lui seul décrire l'ampleur ou la nature des difficultés des agriculteurs ni l'aptitude de ceux-ci à assurer le service de leur dette. Pour leur part, Agriculture Canada et la Société du crédit agricole (SCA) évaluent le nombre d'entreprises agricoles en difficultés financières en se fondant sur l'aptitude à rembourser et le rendement constaté à cet

DIAGRAMME 1.4
 INDICE DES PRIX DE CERTAINS INTRANTS AGRICOLES
 de 1976 à 1987



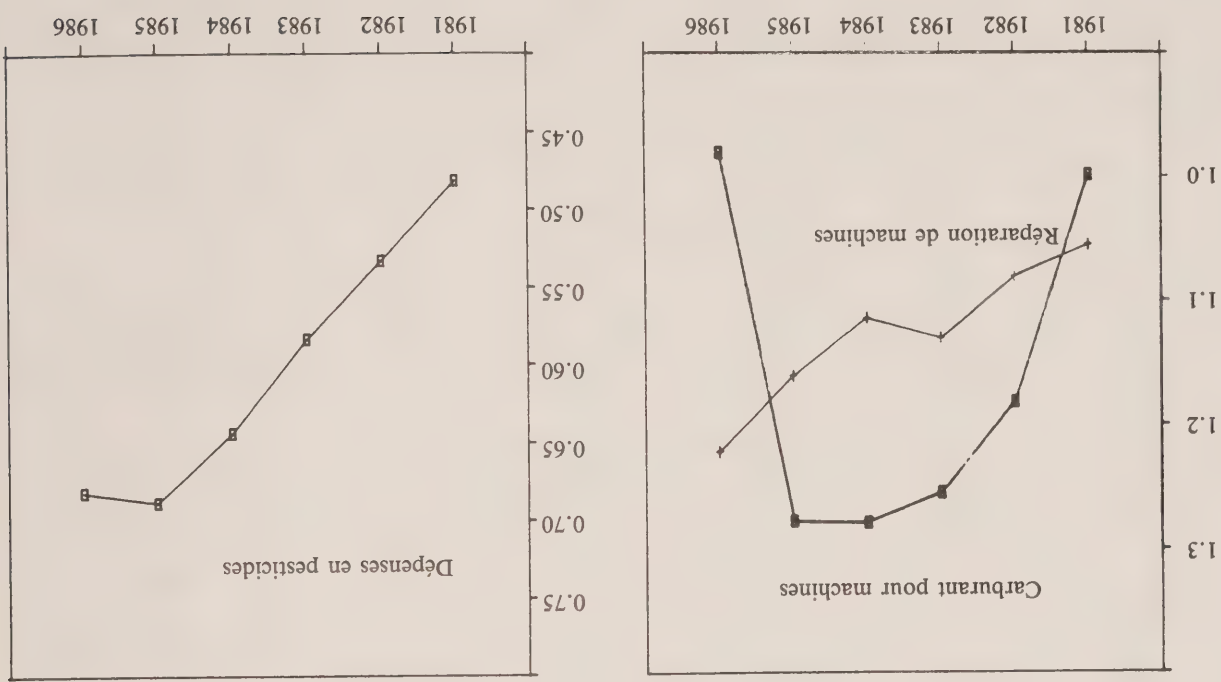
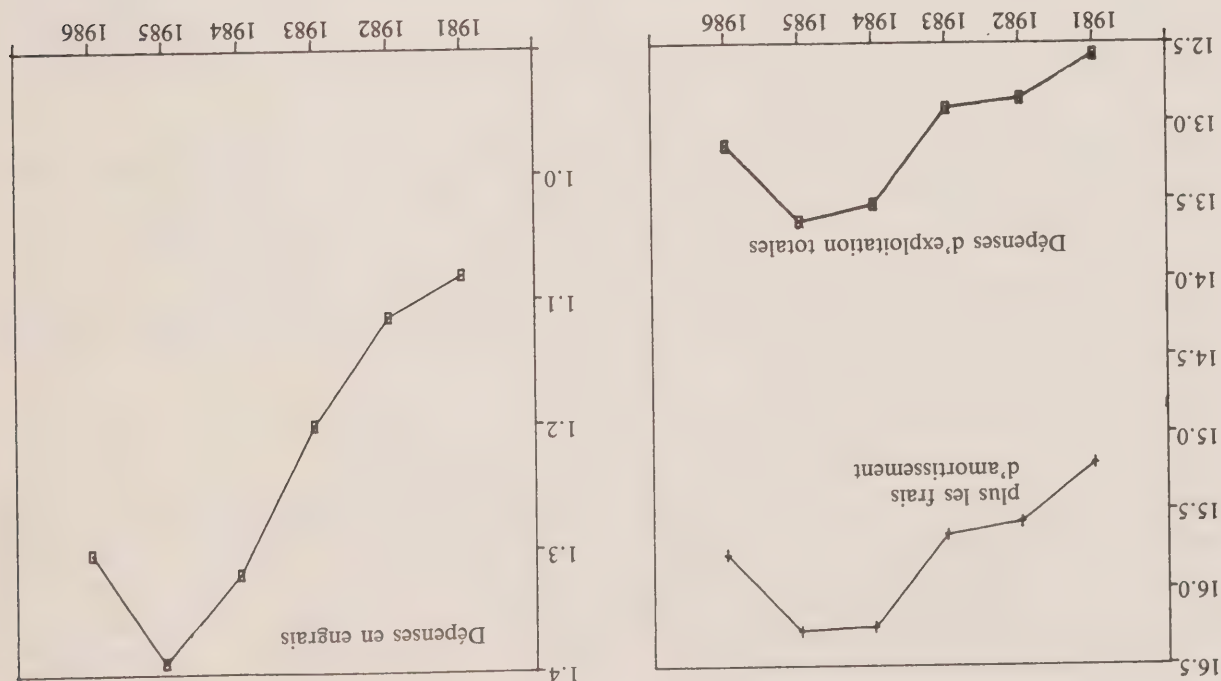
(1) 1^{er} trimestre
 Source : Statistique Canada, *Indice des prix des entrées dans l'agriculture*, (62-004), Ottawa, 1987.

Bien que Statistique Canada et Agriculture Canada ne considèrent pas le transport et l'entreposage des produits agricoles acheminés vers les marchés comme des intrants agricoles, un grand nombre de témoins ont soulevé des questions relatives aux coûts de ces composantes. Le Comité a donc examiné comment on pourrait modifier les programmes gouvernementaux pour contribuer à contrôler les coûts de ces intrants et de ceux qui font partie de la catégorie des dépenses d'exploitation agricole.

TENDANCES DE POSTES DE DÉPENSES CHOISIS, DU CANADA, DE 1981 à 1986

En milliards de dollars

DIAGRAMME 1.3



Source : Statistique Canada, *Recueil du revenu agricole net* (21-603), Ottawa, 1986.

les provinces de l'Ouest. Les prix que paient les agriculteurs pour les engrais ont baissé légèrement par rapport au sommet atteint en 1981. Pour ce qui est des pesticides, les dépenses ont augmenté de façon très nette de 1981 à 1985, pour se stabiliser en 1986. Elles représentaient 7,4 % des dépenses d'exploitation totales dans les provinces des Prairies. Les prix des pesticides ont progressé tout au long de la dernière décennie.

Alailleurs dans le pays, d'autres dépenses comme le salaire de la main-d'oeuvre agricole, les achats de fourrage et d'autres dépenses liées à la production du bétail ont une importance relativement plus grande. Dans l'ensemble, les agriculteurs avaient des dépenses d'exploitation totales de 13,2 milliards de dollars en 1986, plus 2,6 milliards de dollars pour l'amortissement des bâtiments et des machines agricoles. Ce total de 15,8 milliards de dollars, qui a diminué par rapport aux 16,3 milliards de dollars de 1985, devrait remonter très légèrement en 1987.

TABEAU 1.1

IMPORTANCE RELATIVE DES CÔÛTS D'INTRANTS MAJEURS ET SOURCES DES RENTRÉES TOTALES PAR RÉGION, AU CANADA EN 1986

Poste de dépenses	Provinces Maritimes	Provinces du Centre	Provinces de l'Ouest	Colombie-Britannique
-------------------	---------------------	---------------------	----------------------	----------------------

— en pourcentage —

Impôt foncier	1,3	1,3	3,1	2,2
Loyer agricole brut	1,2	2,1	7,8	2,5
Salaires de la main-d'oeuvre	16,6	12,9	7,6	22,2
Intérêt sur la dette	10,0	12,1	15,1	17,6
Dépenses totales pour les machines	15,0	12,8	20,4	14,3
Carburants	6,7	5,4	9,4	6,5
Réparations	8,3	7,4	11,1	7,8
Engrais et chaux	7,9	7,4	13,0	4,5
Engrais	7,1	7,2	13,0	4,3
Chaux	0,8	0,2	0,0	0,2
Autres dépenses liées aux cultures	6,8	8,1	10,4	5,4
Pesticides	3,4	3,1	7,4	1,9
Fourrage	26,6	22,3	5,7	15,8
Autres dépenses liées au bétail	3,0	6,4	2,7	2,9
Réparation des bâtiments	2,3	2,5	1,7	2,1
Électricité et téléphone	3,0	3,3	2,5	3,3
Divers	6,2	8,8	10,0	7,2

Dépenses d'exploitation totales

— en pourcentage —

Principales sources de rentrées	29,3	27,8	62,5	32,3
Cultures	66,1	66,6	33,0	62,5
Bétail et produits d'origine animale				

Source : Statistique Canada, *Recueil du revenu agricole net* (21-603), Ottawa, 1986.

Le Comité a recueilli beaucoup de données sur la réduction de la marge bénéficiaire des agriculteurs. Des représentants de la *Western Canadian Wheat Growers Association* (la WCWGA) ont expliqué que la marge bénéficiaire décroissait tellement dans les provinces de l'Ouest qu'il avait fallu en 1986, comme le montre le Diagramme 1.2, recourir à des paiements gouvernementaux pour éviter l'annulation de la marge entre les revenus et les dépenses agricoles. Selon la WCWGA, malgré des paiements gouvernementaux, le revenu agricole net dans les Prairies a chuté de plus de 200 millions de dollars de 1984 à 1986. Les dépenses d'exploitation exprimées en pourcentage des rentrées, compte tenu des paiements gouvernementaux, sont passées de 55 % en 1975 à 83 % en 1986. Compte non tenu des paiements gouvernementaux, on calcule que les dépenses ont grimpé de 56 % à 100 % au cours de la même période. Bien qu'on ait ultérieurement modifié quelque peu les estimations, on constate la persistance d'une grave situation : la chute du revenu net réalisé de 1984 à 1986 dans les provinces des Prairies est actuellement évaluée à 81 millions de dollars. Un représentant de l'Association des producteurs de maïs de l'Ontario a aussi déclaré au Comité que ces producteurs «ont été aussi gravement touchés par la faiblesse des prix des céréales que l'ont été les agriculteurs de l'Ouest du Canada» (Fascicule 19:5, le 8 avril 1987).

Les observateurs de la scène agricole ne prévoient pas de redressement prochain des prix du grain sur le marché. On estime que ceux-ci demeureront faibles tant que l'offre sera excessive. Les représentants de la Société du crédit agricole nous préviennent quant à eux que «les deux prochaines années pourraient être les plus difficiles pour ce qui est du rajustement que l'industrie et la SCA devront peut-être faire, compte tenu du nombre de plus en plus grand d'agriculteurs qui sont en mauvaise posture financière» (Fascicule 14:5, le 24 mars 1987).

Étant donné ces perspectives, il faut que les programmes visant à réduire les pressions financières que subissent les agriculteurs soient plutôt sur les intrants qui contribuent à la production.

Dans l'ensemble du Canada, pour tous les types d'exploitations agricoles, les plus grosses dépenses sont celles qui ont trait à la machinerie, engrais et à d'autres besoins liés aux cultures, à l'achat de fourrage et à autres besoins liés au bétail, à l'intérêt sur la dette et au salaire de la main-d'œuvre agricole. En 1986, les intérêts sur la dette ont représenté 8 % des dépenses d'exploitation pour l'ensemble du Canada. Ils étaient de 5 % en 1985, après avoir atteint un sommet de 19,3 % en 1981 au moment de la flambée des taux d'intérêt. Le paiement de ces intérêts, qui n'est jamais une chose facile, devient encore plus difficile quand le prix des denrées vendues chute brusquement. Or, c'est ce qui se produit dans le cas des agriculteurs de l'Ouest, pour qui les ventes de récoltes ont constitué près des deux tiers des entrées agricoles en 1986. L'année dernière, le paiement des intérêts sur la dette a représenté jusqu'à 15,1 % du total des dépenses d'exploitation dans ces provinces (Tableau 1.1).

Comme les baisses enregistrées de 1984 à 1986 ont touché surtout les rentrées provenant des cultures, et plus particulièrement du grain, le Comité accordera dans son rapport une attention spéciale aux postes de dépenses qui revêtent une importance accrue dans la région des Prairies, notamment au carburant pour les machines, aux engrais et aux pesticides. Ceux-ci forment le plus gros poste de la catégorie des «autres dépenses liées aux cultures».

Les dépenses engagées pour l'essence, le carburant diesel, ainsi que l'huile et la graisse pour lubrifier les machines équivalent encore à près de la moitié des dépenses de fonctionnement de la machinerie, bien qu'elles soient retombées en 1986 au niveau où elles se situaient en 1981 (Diagramme 1.3). C'est dans les provinces de l'Ouest que la proportion des dépenses totales de cette catégorie est la plus élevée; elle est de 9,4 %. Si les dépenses ont chuté en 1986, c'est principalement en raison de la baisse des prix (Diagramme 1.4). Les engrais constituent eux aussi une dépense majeure liée aux cultures. Les dépenses en engrais ont augmenté rapidement jusqu'en 1986, année où l'on a réduit l'usage de cet intrant. Néanmoins, ces dépenses représentaient encore 13 % des dépenses totales dans

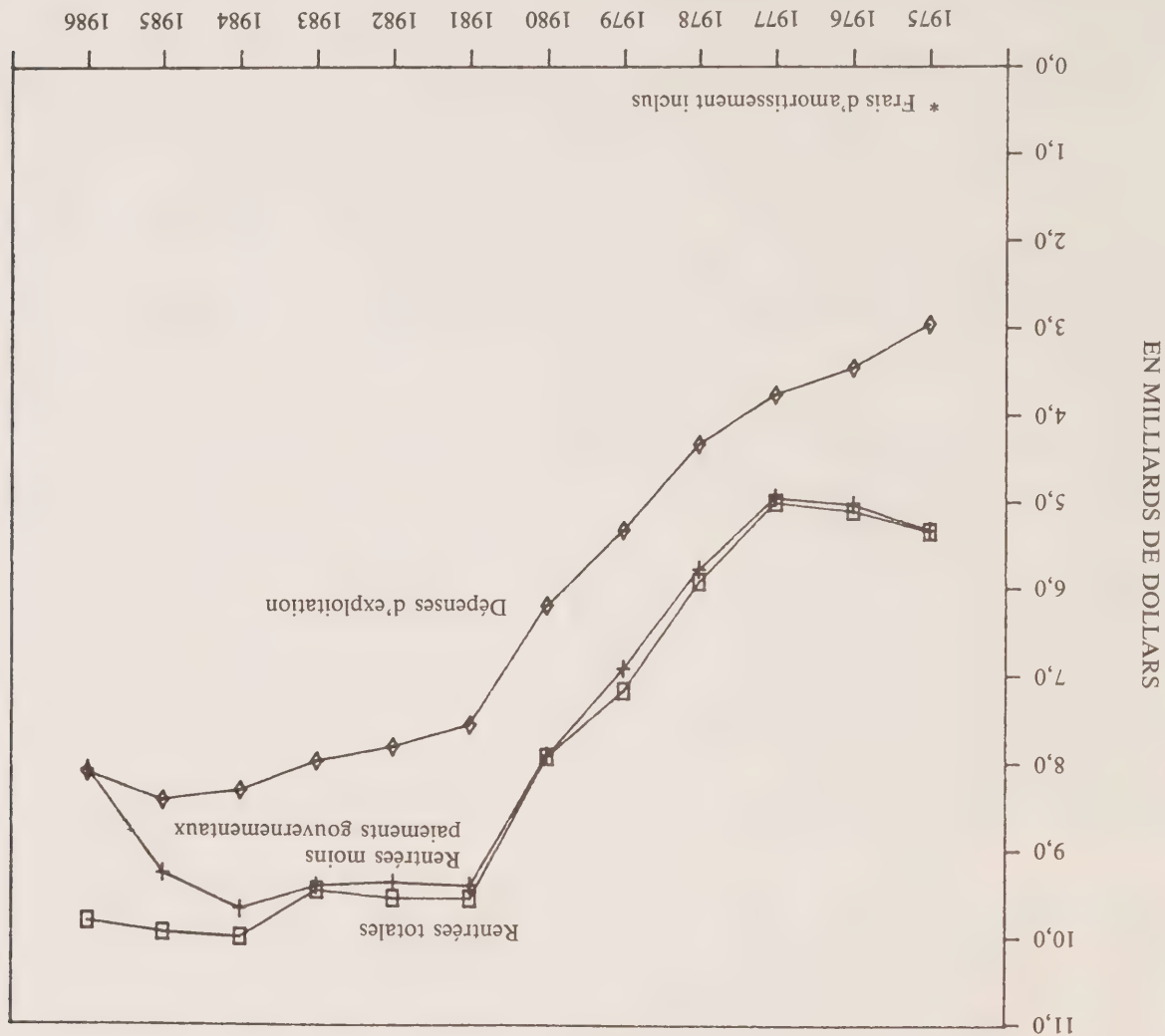
était en pleine effervescence. Les prix des matières premières ont ensuite baissé; ainsi, les prix du bétail ont chuté en 1983, et ceux des céréales ne cessent de descendre depuis 1984 par suite de l'accumulation de surplus dans divers pays du monde. La valeur des propriétés foncières, qui avait connu une hausse marquée entre 1978 et 1981, est maintenant revenue au même niveau qu'avant 1980. Pourtant, la dette des agriculteurs est supérieure de 50 % à ce qu'elle était en 1979. Les prêts agricoles en souffrance sont passés d'un total de 14,6 milliards de dollars à 22,2 milliards de dollars, approximativement, en 1986.

Dans la partie qui vient, le Comité cherche à voir comment on peut améliorer les programmes financiers existants pour désamorcer la crise financière. Le Comité se penche aussi sur des initiatives financières qui débordent le cadre du problème et visent à s'attaquer à l'endettement agricole excessif au moyen de changements structurels.

DIAGRAMME 1.2

RENTREES AGRICOLES ET DEPENSES D'EXPLOITATION*

Ouest du Canada, 1975 — 1986

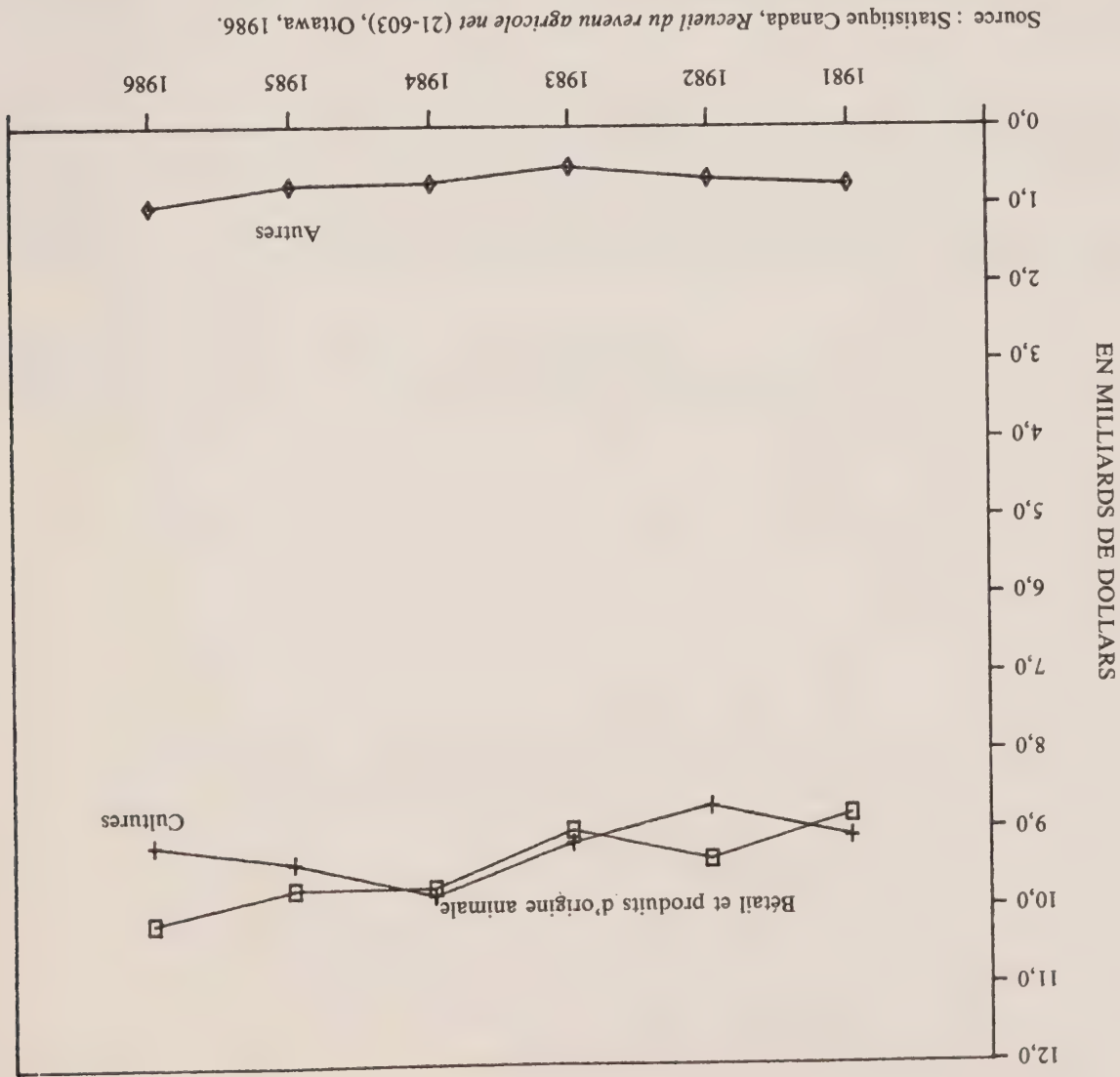


Source: La Western Canadian Wheat Growers Association, mémoire présenté au Comité permanent de l'Agriculture (Chambre des communes), le 4 mars, p. 2; données tirées de Statistique Canada, *Recueil de revenu agricole net*, Ottawa, 1986.

DIAGRAMME 1.1

RENTREES AGRICOLES

Par type de produit



Cette situation, déjà précaire, se révèle encore plus grave pour les agriculteurs qui ont beaucoup investi pour acheter des terres sur le marché actif des années 70; de 1981 à 1986, ils ont vu la valeur de leur investissement initial, calculée en dollars de 1981, diminuer de moitié. Il en résulte un appauvrissement du monde agricole, sans compter qu'on n'y dispose plus d'aucun avoir propre résiduel pour faire face à des difficultés financières éventuelles. Comme la valeur foncière dépend de la capacité de la terre à produire des revenus, les valeurs foncières auront tendance à se maintenir dans une phase descendante au cours du cycle actuel.

Selon les témoignages que le Comité a entendus, l'érosion de l'avoir propre des agriculteurs pose un grave problème. La fin des années 70 et le début des années 80 ont été marquées par une hausse soudaine des prix, dont ceux de nombreuses matières premières. Le taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation a dépassé les 10 % en 1980, 1981 et 1982, ce qui a entraîné une importante hausse des taux d'intérêt à long terme à un moment où le marché immobilier, dans le domaine agricole,

INTRODUCTION

Nous n'utilisons pas le terme «crise» à la légère. Il est difficile de cerner l'ampleur du problème auquel font face les agriculteurs de l'ouest dans un article de cinq paragraphes. Nous subissons des forces qui, si elles ne se prêtent pas à un bon reportage télévisé, existent cependant et ont des effets dévastateurs. Les périodes difficiles imposent aux agriculteurs de chercher tous les moyens possibles de réduire leurs coûts. Il est de la responsabilité du gouvernement de s'assurer que ses politiques et ses programmes vont dans le sens de cet objectif et n'entravent pas par inadvertance l'aptitude des agriculteurs à faire concurrence (Roy Cusitar, vice-président, *United Grain Growers*, Fascicule 16:4, le 26 mars 1987).

On compare parfois la situation actuelle de l'agriculture à celle qu'a connue ce secteur pendant la grande crise de 1929. Les problèmes des agriculteurs viennent du fait que les prix des denrées demeurent faibles alors que les coûts des intrants augmentent.

Le témoignage que les représentants de la Société du crédit agricole (SCA, ci-après appelée la Société) ont rendu devant le Comité montre bien l'ampleur du problème. Selon la Société, 21 % de ses comptes étaient en souffrance au 1^{er} mars 1987, ce qui représente des arriérés de 350 millions de dollars. Ce montant est de 38 % supérieur aux arriérés enregistrés à cette date l'année dernière. Parmi ces comptes en souffrance, 6 000 le sont depuis deux ans ou plus. De 1986 à 1987, le Canada a enregistré une hausse de 48 % des faillites d'entreprises agricoles.

La Société a révélé au Comité que 8 % des 171 500 agriculteurs ayant un chiffre d'affaires de plus de 20 000 \$ étaient maintenant jugés insolvables, alors que le pourcentage n'était que de 5 à 5,5 % il y a 18 ou 24 mois. Ce pourcentage équivalait à 14 000 agriculteurs. Toujours selon la Société du crédit agricole, on estime que 40 000 autres agriculteurs, soit 23 % de plus, ont des problèmes de trésorerie.

Dans de nombreux types d'exploitations agricoles, le prix de revient est tel que les niveaux de revenu net laissent aux producteurs peu de bénéfices disponibles pour couvrir leurs frais de subsistance, acheter du matériel, en remplacer ou honorer leurs dettes. La faiblesse des prix se fait sentir de façon plus aiguë dans la production céréalière. Malgré une hausse globale des rentrées agricoles au Canada en 1986, seul le secteur de l'élevage a enregistré des augmentations à cet égard. Les rentrées provenant des cultures ont diminué pour la deuxième année d'affilée (Diagramme 1.1). Pour 1987, Agriculture Canada prévoit que ces rentrées resteront à peu près au même niveau qu'en 1986, soit 20,4 milliards de dollars, grâce aux paiements de un milliard de dollars consentis dans le cadre du Programme spécial d'aide aux producteurs de grain.

63	CHAPITRE HUIT — RENSEIGNEMENTS SUR LES PRIX DES INTRANTS.....
65	CHAPITRE NEUF — CONCLUSIONS.....
67	ANNEXE A — TÉMOINS.....
71	ANNEXE B — MÉMOIRES REÇUS.....

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE UN — INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE DEUX — LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES AGRICOLES.....	9
A. Définir le problème.....	9
B. Relever le défi.....	14
1. La proposition de financement de la Société du crédit agricole.....	15
2. Régime enregistré de placement agricole.....	19
3. Hypothèques accordées par les vendeurs et garanties par le gouvernement.....	20
4. Les contrats de location avec option d'achat de la SCA.....	21
5. Le mandat et le rôle de la Société du crédit agricole.....	22
6. Services de vulgarisation sur le financement des entreprises agricoles.....	23
CHAPITRE TROIS — PRODUITS AGROCHIMIQUES.....	25
A. La fixation des prix des produits agrochimiques.....	25
B. Brevets et homologation des produits agrochimiques.....	26
C. Frais de publicité.....	29
D. Le droit d'importer des produits agrochimiques.....	30
E. Retrait des produits agrochimiques du marché.....	32
F. Efficacité des produits agrochimiques.....	32
CHAPITRE QUATRE — MANUTENTION ET TRANSPORT DES CÉRÉALES.....	35
A. Frais de transport et de manutention.....	35
B. Wagons de producteurs.....	37
C. Tarifs variables.....	38
D. Abandon des embranchements.....	40
E. Nettoyage de céréales.....	40
CHAPITRE CINQ — LA FIXATION DES PRIX DES ENGRAIS.....	43
A. Compétitivité des prix des engrais canadiens.....	43
B. Le rôle du gaz naturel dans la fixation des prix des engrais.....	46
1. Déréglementation des prix du gaz naturel.....	46
2. Le rôle des taxes dans la fixation des prix du gaz naturel.....	47
C. Le commerce des engrais.....	48
CHAPITRE SIX — LES CARBURANTS UTILISÉS PAR LES AGRICULTEURS.....	49
A. Ristournes sur les carburants.....	49
B. Les prix des carburants.....	52
C. Les solutions de rechange des carburants au plomb.....	54
CHAPITRE SEPT — L'OUTILLAGE AGRICOLE.....	57
A. Outillage et productivité.....	57
B. Importance des dépenses relatives à l'outillage agricole.....	57
C. Prix de l'outillage et coût des réparations.....	58
D. Pièces, service après-vente et garanties prolongées.....	58
E. Évaluation des performances de l'outillage agricole.....	60

PRÉFACE

Pendant la dernière session, le Comité permanent de l'agriculture a tenu des audiences sur les divers problèmes des agriculteurs de tout le pays qui font face à la faiblesse du cours des denrées, à un lourd endettement et à la baisse de la valeur foncière. Le Comité a examiné avec la Société du crédit agricole les mesures que prend le gouvernement pour contrer la crise financière du secteur agricole. Nous avons aussi tenté de renforcer l'aide qu'offre le Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs aux producteurs de grain de l'Ouest, qui comptent parmi les agriculteurs les plus durement touchés par la chute des cours.

Depuis, la situation s'est aggravée. Les cours demeurent faibles et les coûts de production élevés. Les revenus des agriculteurs s'en trouvent donc fortement comprimés. Le Comité a pensé que l'examen des principaux intrants responsables des coûts de production élevés pourraient lui révéler des façons de les réduire.

Dans cette optique, nous avons tenu une série d'audiences publiques pour examiner des questions relatives aux coûts de ces intrants, notamment ceux du financement des entreprises agricoles, des produits chimiques, des engrais, des carburants à usage agricole et de l'outillage agricole.

Bien que les frais de transport et d'entreposage des denrées agricoles acheminées vers les marchés ne constituent pas des coûts d'intrants à proprement parler, un grand nombre de témoins ayant soulevé des questions liées aux coûts de ces éléments, on en a tenu compte.

Du 20 novembre 1986 au 29 mai 1987, le Comité a tenu 20 séances pour recueillir les points de vue d'organisations agricoles et de représentants du secteur de l'agriculture, sur lesquels porte le présent rapport. Le Comité a examiné comment on pourrait modifier les programmes fédéraux pour mieux contrôler les coûts des intrants agricoles; il fait 35 recommandations qui reposent sur ses conclusions.

Le Comité tient à exprimer sa gratitude aux témoins qui ont soumis des exposés ainsi qu'aux représentants de la Société du crédit agricole et d'Agriculture Canada qui l'ont aidé dans ses travaux.

LE COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE A L'HONNEUR DE PRÉSENTER SON

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat en vertu du paragraphe 96(2) du Règlement, votre Comité a étudié la question des coûts des intrants agricoles dont la teneur suit.

PERSONNEL DU COMITÉ

Direction des comités et de la législation privée

Lise Laramée, Greffier du Comité
Thomas Hall, Greffier de Comité
Isabelle Des Chênes, secrétaire
Lena L'Ecuier, lectrice d'épreuves

Personnel de la recherche

Sonya Dakers, coordinatrice de la recherche
Len Christie, attaché de recherche
Sally Rutherford, attachée de recherche
June Dewetring, attachée de recherche
John A. Dawson, conseiller en matière d'économie

Personnel des membres du Comité

Myles Frossi, adjoint législatif
Ellen Monk, adjointe spéciale

Bureau des traductions

Céline Berlanga, traductrice

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE



Lee Clark
Président
Progressiste conservateur
Brandon-Souris (Manitoba)



Lise Bourgault
Progressiste conservateur
Argenteuil-Papineau (Québec)



Maurice Foster
Libéral
Algoma (Ontario)



Stan Hovdebo
Néo-démocrate
Prince-Albert (Saskatchewan)



Alain Tardif
Libéral
Richmond-Wolfe (Québec)



Vic Althouse
Néo-démocrate
Humboldt-Lake Centre
(Saskatchewan)



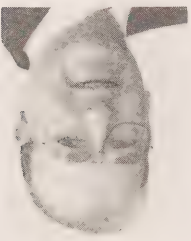
Marc Ferland
Progressiste conservateur
Portneuf (Québec)



Bill Gottselig
Progressiste conservateur
Moose Jaw (Saskatchewan)



Harry Brighitwell
Progressiste conservateur
Perth (Ontario)



Sid Fraleigh
Progressiste conservateur
Lambton-Middlesex (Ontario)



Arnold Malone
Vice-président
Progressiste conservateur
Crowfoot (Alberta)

COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE

Président: Lee Clark

Vice-président: Arnold Malone

MEMBRES

Vic Althouse	Marc Ferland	Bill Gottselig
Lise Bourgault	Maurice Foster	Stan Hovdebo
Harry Brighitwell	Sid Fraleigh	Alain Tardif—11

(Quorum: 6)

Le Greffier du Comité
Lise Laramée

Le mardi 9 juin 1987
Le mercredi 10 juin 1987
Le jeudi 11 juin 1987
Le lundi 15 juin 1987
Le mardi 16 juin 1987
Le mardi 23 juin 1987

Président: Lee Clark

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de*

I'Agriculture

Tuesday, June 9, 1987
Wednesday, June 10, 1987
Thursday, June 11, 1987
Monday, June 15, 1987
Tuesday, June 16, 1987
Tuesday, June 23, 1987

Chairman: Lee Clark

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Agriculture

CONCERNANT:

Conformément à l'article 96(2) du Règlement,
étude des coûts des intrants agricoles

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), a study of
farm input costs

Y COMPRIS:

Quatrième rapport à la Chambre

INCLUDING:

Fourth Report to the House

LES COÛTS DES INTRANTS AGRICOLES

Rapport du comité permanent de l'Agriculture

JUN 1987

JUN 1987

Rapport du comité permanent de l'Agriculture

LES COÛTS DES INTRANTS AGRICOLES

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



